

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



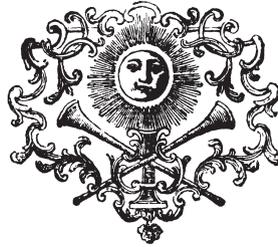
ANNO LXIV, 2022, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

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



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

www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>La corsa dell'Unione europea contro il tempo. Le responsabilità dell'Italia</i>	p.	3
GIULIA ROSSOLILLO, <i>L'attualità del regime finanziario della CECA</i>	»	9
SERGIO PISTONE, <i>Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni</i>	»	23
NOTE		
<i>Il ritorno del lato tragico della storia (Andrea Apollonio)</i>	»	35
<i>Un esercito europeo per le sfide della storia (Daniele Berardi)</i>	»	38
<i>Corsi e ricorsi nella politica estera degli USA (Paolo Milanesi)</i>	»	41
I DOCUMENTI		
<i>Il multilateralismo e la politica estera dell'Unione europea (Sergio Pistone)</i>	»	50
TRENT' ANNI FA		
<i>L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov (Il Federalista)</i>	»	56

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

La corsa dell'Unione europea contro il tempo. Le responsabilità dell'Italia

Il 20 luglio, giorno della caduta del governo Draghi in Italia, rischia di essere ricordato come una di quelle date cruciali che cambiano drasticamente la direzione dei processi politici. La crisi del governo italiano ha infatti una valenza non solo nazionale, ma investe anche l'Unione europea e tutto il fronte delle democrazie occidentali.

L'Italia è un paese determinante nel quadro europeo, e di conseguenza lo è anche sul piano internazionale. L'esperienza appena conclusa del governo guidato da Mario Draghi lo ha dimostrato. Grazie al sussulto di responsabilità di tutte le forze politiche italiane che hanno accettato – con l'eccezione della estrema sinistra e di Fratelli di Italia – il patto di unità nazionale proposto dal Presidente della Repubblica e grazie all'autorevolezza e alla competenza di Mario Draghi, l'Italia non ha solo raggiunto risultati importantissimi sul fronte interno (campagna di vaccinazione e lotta alla pandemia, ripresa economica con una delle crescita più alte in Europa e a livello internazionale, politiche di sostegno sociale, avvio della diversificazione energetica, solo per citarne alcuni esempi che si aggiungono al lavoro per il PNRR), ma ha anche giocato un ruolo di leadership sul piano europeo e internazionale. Draghi è stato l'interlocutore privilegiato degli USA in Europa per fissare la linea a sostegno dell'Ucraina, come reso evidente anche dal ruolo determinante che ha avuto nella decisione sulla candidatura dell'Ucraina all'Unione europea; e nell'UE, insieme a Macron, ha guidato il fronte dei Paesi impegnati a costruire un'Europa forte e coesa, dotata di una sua indipendenza strategica. In questa ottica ha lavorato su una serie di proposte cruciali (dall'energia alla difesa e alla riforma della finanza pubblica europea) e sostenuto il processo di riforma dei Trattati, dalla Conferenza sul futuro dell'Europa alla richiesta da parte del Parlamento europeo di aprire una Convenzione

ex art. 48 TUE, con l'obiettivo più volte dichiarato di modificare in senso federale il sistema politico-istituzionale europeo.

Aver provocato la caduta del governo Draghi ha quindi non solo portato l'Italia in acque incerte e agitate, ma ha ancor di più privato di una guida decisiva l'Europa, fermando quel processo di rafforzamento così cruciale per il successo nel confronto (accelerato e reso drammaticamente inevitabile da Putin con l'aggressione all'Ucraina) tra democrazie liberali e autocrazie.

* * *

La guerra lanciata dalla Russia contro l'Ucraina, proprio per aver portato la frattura tra Occidente e potenze autocratiche a livelli non più sanabili facendo ricorso a politiche di dialogo, ha aperto molte incognite sul futuro di un'Europa che è stata costretta a prendere atto della propria vulnerabilità e della mancanza di strumenti di difesa adeguati. Se oggi questa aggressione non fosse contrastata con coraggio e determinazione dagli ucraini stessi con il supporto esterno della NATO e l'impegno innanzitutto americano, la minaccia diretta di Mosca avrebbe sicuramente investito in tempi brevi anche alcuni dei paesi membri dell'UE.

In questo quadro, ancora una volta, gli europei si ritrovano dipendenti per la loro sicurezza da un paese esterno (gli USA), che a sua volta è condizionato da una situazione politica interna dagli sviluppi imprevedibili; ma la differenza, rispetto al passato dopo il crollo dell'URSS, è che questa volta la guerra è in Europa, e il fatto che il ritardo europeo (sul piano politico, oltre che militare) sia così profondo da non potere essere colmato in tempi politicamente utili rispetto alla guerra in corso, mette a nudo chiaramente quella realtà dell'Europa "ventre molle" del fronte occidentale tante volte richiamato da analisti e politici americani.

Si aggiunga, a conferma di tutto ciò, che gli europei si ritrovano a dipendere dal nemico in un settore vitale come quello dell'energia e, attraverso questa dipendenza, finanziano il proprio aggressore profumatamente. In più, hanno al proprio interno porzioni importanti di opinione pubblica e di classe dirigente che parteggia per il nemico e lo sostiene attivamente (mentre l'opposizione democratica in Russia o in Cina è ridotta facilmente al silenzio). A questo va aggiunto che, di fronte alle conseguenze economiche della guerra – che ricadono su economie già gravemente colpite dalla pandemia e che avevano appena iniziato la ripresa – gli europei hanno una moneta unica forte e

autorevole, che però, in assenza dei necessari strumenti concomitanti fiscali ed economici, è minacciata dalla fragilità di una parte degli Stati che vi partecipano, dal loro debito eccessivo e dalle loro carenze rispetto alle quali mancano strumenti strutturali di supporto; mentre l'inflazione rende complesso anche l'utilizzo della leva della politica monetaria della Banca centrale, in passato determinante per salvare l'euro. Infine, quando devono agire uniti, gli europei, nel quadro dell'UE, hanno una struttura decisionale che riflette la loro frammentazione e l'assenza di una sovranità comune democratica e legittima, per cui si trovano a ragionare troppo spesso in base non ad una visione forte di grande potenza continentale, ma alla somma di tante visioni nazionali deboli; in più per agire sono anche privi di vere risorse e strumenti adeguati.

Questo quadro, senza togliere nulla al valore di quanto costruito in oltre settanta anni di integrazione, dimostra come l'UE si sia crogiolata troppo a lungo nell'illusione che il Mercato unico fosse la risposta politica adeguata alle sfide del nostro tempo e che fosse in grado, unito ad una gestione sana e scrupolosa delle finanze nazionali e a buone pratiche nazionali di governo, di garantire la pace, il successo dei nostri sistemi economici e sociali e delle nostre democrazie. La realtà, invece ha visto crescere le minacce attorno a noi a dismisura, lasciandoci del tutto inadeguati a fronteggiarle. Basta confrontare le indicazioni contenute nello Strategic Concept della NATO e nello Strategic Compass dell'UE. Di fronte ad un'analisi molto simile delle minacce che dobbiamo fronteggiare e degli attacchi che rischiamo (altamente) di dover subire, l'uno propone le soluzioni che derivano dalla forza della potenza tecnologica e militare (grazie al ruolo degli USA); l'altro un cantiere tutto da costruire, e rispetto al quale non ci sono ancora neanche gli strumenti per avviare i lavori. Parole da una parte, quindi, rispetto al potere reale dall'altra.

* * *

La descrizione dello stato in cui si trova l'Unione europea spiega bene perché rischia di essere fatale il fatto di aver fermato chi in Europa era alla guida del cambiamento. La riforma per costruire l'unione politica federale dell'UE è fondamentale per rafforzare la presenza internazionale dell'UE, la sua capacità di agire con autorevolezza internamente ed esternamente e anche per offrire ai cittadini e alle opinioni pubbliche (spesso sfiduciate e deluse dalle debolezze delle istituzioni e delle politiche nazionali) un progetto lungimirante e pro-

fondo di rifondazione della politica e del modello democratici. In un confronto tra sistemi alternativi, in cui l'autocrazia sfida con la sua apparente efficacia la complessità e la inclusività dei meccanismi decisionali democratici, il rafforzamento del sistema democratico diventa il fattore dirimente; e, vista la debolezza strutturale a livello nazionale, è evidente che la democrazia può rilanciarsi solo se si realizza pienamente a livello europeo. L'evoluzione del sistema istituzionale europeo necessario a tal fine si scontra però con molti ostacoli, dall'inerzia di un paese chiave come la Germania (a lungo sostenitore del sistema di un'UE grande Mercato unico e ora in difficoltà a modificare il suo modello economico e politico), alla freddezza dei paesi "frugali" e di quelli del Nord Europa, fino all'aperta difesa dell'indebolimento politico dell'UE, a favore del ritorno ad un regime di piena sovranità degli Stati membri, da parte dei paesi dell'Europa orientale. Il tandem franco-italiano era il motore indispensabile per costruire la nuova Europa, ed è stato fermato. Tenendo conto di come la guerra contro l'Ucraina abbia alzato il livello della sfida contro i nostri sistemi democratici, e di come il fattore tempo si sia fatto determinante, questa brusca frenata è particolarmente pericolosa.

A questo si deve aggiungere l'incognita se l'Italia potrà mai recuperare il ruolo svolto sotto la presidenza del Consiglio di Mario Draghi. Perché ciò accada, il 25 settembre dovrà vincere la continuità politica e istituzionale, fondata su un grande patto che si apra nuovamente in ottica nazionale, rispetto all'esperienza del governo uscente. Tutto in teoria è possibile, benché difficile, e potrebbe anche prevalere – chiunque vinca – il senso di responsabilità verso l'interesse nazionale e la coerenza verso i valori democratici e di libertà, che sono perduti al di fuori del quadro europeo.

A sostegno di un possibile miracoloso rientro in campo dell'Italia vi è il fatto ormai riconosciuto che l'Italia non si governa "contro" l'Europa, ma solo lavorando in sinergia con i nostri partner europei e con l'UE e rispettando gli impegni comuni; così come è un fatto riconosciuto che se prevarranno a livello nazionale delle scelte e dei comportamenti irresponsabili che priveranno l'Italia delle protezioni europee, il nostro Paese ha davanti a sé un unico destino: la crisi irreversibile e fallimento. Anche solo se il prossimo governo vorrà schierarsi a favore di un indebolimento dell'Unione europea, cambiando così il quadro delle nostre alleanze europee, non solo si metterà in grave pericolo la coesione e la stessa tenuta dell'UE, ma si rafforzeranno parallelamente le tentazioni all'immobilismo e le regole rigide

di controllo che sono così dannose per la nostra tenuta a livello di sistema paese. L'Italia quindi ha in mano una parte importante del destino europeo e ha, al tempo stesso, un disperato bisogno di un'Europa forte e coesa. Chiunque vada al governo dopo il 25 settembre non può prescindere dal misurarsi con questo fatto.

D'altro canto, il comportamento delle forze che hanno fatto cadere Draghi in Senato il 20 luglio sembra testimoniare che non c'è limite all'irresponsabilità, quando una classe politica ha in gran parte perso il senso del dovere e del proprio compito. Le forze che hanno mantenuto la fiducia a Draghi, e che hanno mostrato di essere coscienti delle esigenze vere del Paese e della necessità di porle al di sopra degli interessi di parte, sono al momento in minoranza e non sembrano riuscire ad esprimere una strategia elettorale all'altezza del grave momento storico, complice anche le incongruenze di una pessima legge elettorale. Gli altri, nuovi o vecchi oppositori del governo di unità nazionale, si suddividono tra un partito come il Movimento 5 Stelle che cerca di recuperare la sua anima populista per non scomparire dal panorama politico, dopo aver cercato per mesi di portare l'Italia su posizioni anti-NATO per quanto riguarda il sostegno italiano all'Ucraina; la Lega di Salvini, che ha, come il M5S, contestato Draghi sull'Ucraina e su alcune riforme essenziali del PNRR; Forza Italia che predica il suo ancoraggio alla famiglia europea del PPE e al tempo stesso, sotto la guida di Berlusconi, mantiene l'ambiguità verso Putin e rievoca vecchi cavalli di battaglia populistici; infine Fratelli di Italia – cresciuto nell'opposizione al governo, alle sue riforme e alle sue scelte europee, con posizioni tradizionalmente e coerentemente anti-europee e sovraniste, aperto sostenitore dei movimenti illiberali in Europa – che in vista di una probabile vittoria elettorale e di una conseguente responsabilità di governo recupera in pochi giorni l'europeismo, la fedeltà al sistema costituzionale (salvo mantenere le posizioni presidenzialiste), la continuità con l'agenda del governo precedente e si accredita presso l'Amministrazione americana come garante della posizione atlantista del suo futuro governo.

Sarà, questa svolta improvvisa del partito favorito alle urne e alla guida del prossimo governo, una mossa tattica per evitare una tempesta perfetta nel momento in cui sale al potere? Oppure è già in nuce la presa d'atto che Draghi aveva ragione su tutto, e che pertanto fargli l'opposizione è stato politicamente sbagliato, anche se elettoralmente redditizio? Potrà l'eventuale prossimo esecutivo a trazione Fratelli di Italia superare le contraddizioni che ne hanno reso probabile la

nascita? O in alternativa potrà vincere in Italia uno schieramento di forze che nel suo DNA apertamente si richiama alla continuità con il governo uscente, con numeri sufficienti per poter far riguadagnare immediatamente la credibilità all'Italia?

La risposta è nelle mani degli elettori italiani e delle forze politiche. In una campagna esposta agli attacchi ibridi della disinformazione e dell'ambiguità delle posizioni di molti contendenti l'Italia gioca una partita cruciale per il futuro delle democrazie occidentali. Un'Italia europea per un'Europa federale, sovrana e democratica è appena stata messa al tappeto dal populismo e dagli interessi di parte. Riusciranno comunque a prevalere responsabilità, buon senso e coerenza rispetto al modello liberal-democratico, insieme alla coscienza del valore dirimente dell'Europa per il nostro futuro? Sarebbe bello che questo dibattito avvenisse realmente per permettere ai cittadini italiani di prendere coscienza della vera posta in gioco il 25 settembre.

Pavia, 7 agosto 2022

Il Federalista

L'attualità del regime finanziario della CECA*

GIULIA ROSSOLILLO

1. Premessa.

L'idea di dotare la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, e in particolare la sua istituzione più importante – l'Alta Autorità – del potere di procurarsi autonomamente dagli Stati membri parte delle risorse necessarie allo svolgimento dei suoi compiti nasce poco dopo l'apertura della Conferenza che avrebbe portato all'elaborazione del trattato istitutivo della CECA, quando Jean Monnet intuisce che l'autonomia finanziaria dell'Alta Autorità non solo avrebbe garantito che quest'ultima non dipendesse da contributi degli Stati membri, ma avrebbe anche consentito alla stessa di accedere a condizioni favorevoli al mercato del credito e di utilizzare tali fondi per orientare investimenti nell'interesse generale¹.

Il regime finanziario della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio nato da questa intuizione rappresenta un *unicum* nel panorama delle organizzazioni internazionali e manifesta il carattere estremamente avanzato di tale organizzazione, anche rispetto all'attuale Unione europea. Tale carattere emerge con particolare chiarezza nei primi anni di

* Contributo già pubblicato, in forma più estesa, nel volume a cura di A. Arena, *La prima assise di una comunità fra popoli: l'attualità della CECA a 70 anni dal trattato di Parigi*, Napoli, 2022.

¹ J. Monnet, *Mémoires*, Paris, Artheme Fayard, 1976, p. 468: «Au cours de cet exposé du 21 juin, je développai un nouvel aspect de l'indépendance et de la force de la Haute Autorité: elle aurait ses ressources propres, grâce à un prélèvement sur les productions de charbon et d'acier, et ne dépendrait pas pour son fonctionnement et ses interventions des subsides des gouvernements. De plus, son crédit moral et financier ferait d'elle le meilleur emprunteur d'Europe. Par ses prêts, elle pourrait orienter les investissements dans l'intérêt général, sans pouvoir coercitif ». Sul punto v. A. Zatti, *Le finanze della CECA: spunti e riflessioni per il futuro della UE*, in G. Rossolillo (a cura di), *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Soveria Mannelli, Rubettino editore, 2019, pp. 57 ss., a p. 81.

vita della CECA, quando ad essa non si era ancora affiancata la Comunità Economica Europea. La forza di attrazione del modello della CEE², organizzazione dagli scopi ben più ampi rispetto alla CECA, unita alla forte crisi del settore carbo siderurgico e dunque a una contrazione del gettito dei prelievi³, hanno in effetti negli anni successivi ridimensionato l'autonomia dell'Alta Autorità rispetto agli Stati membri.

È dunque sul breve arco temporale dal 1952 al 1957 che si concentrerà l'analisi, che dal passato cercherà di trarre elementi utili a una lettura della fase attuale del processo di integrazione e spunti per una possibile riforma del sistema di finanziamento dell'Unione.

2. I prelievi: prima imposta europea?

La capacità della CECA di finanziarsi stabilendo prelievi sulla produzione di carbone e acciaio e contraendo prestiti, prevista dall'art. 49 del Trattato CECA⁴, costituisce al contempo la manifestazione più chiara dell'autonomia dell'Alta Autorità e il tratto distintivo della CECA rispetto alle altre organizzazioni internazionali. Mentre queste ultime, infatti, sono tipicamente finanziate da contributi degli Stati membri e dunque la loro stessa esistenza dipende in ultima istanza dalla volontà di questi di dotarle delle risorse economiche necessarie allo svolgimento dei loro compiti⁵, la CECA poteva reperire parte delle proprie risorse direttamente dalle imprese (prelievi) e dai suoi finanziatori (prestiti).

Le caratteristiche delle finanze della CECA ora citate hanno portato la dottrina dell'epoca a sottolinearne il carattere rivoluzionario⁶ e a defi-

² Va peraltro notato che con il trattato di fusione del 1965 (Trattato che istituisce un Consiglio ed una Commissione unica delle Comunità Europee, dell'8 aprile 1965, in *GUCE* 152, p. 2) alle diverse istituzioni di CECA, CEE ed Euratom si sostituiscono un Consiglio e una Commissione uniche.

³ La crisi del settore carbo siderurgico ha condotto a una riduzione progressiva del tasso dei prelievi, passato dallo 0,9% del 1953 allo 0,35% del 1957.

⁴ Secondo l'articolo 49, "L'Alta Autorità ha la facoltà di procurarsi i fondi occorrenti per l'adempimento dei suoi compiti: – stabilendo prelievi sulla produzione del carbone e dell'acciaio; – contraendo prestiti. Essa può ricevere a titolo gratuito". Come vedremo, i fondi avuti in prestito possono essere tuttavia utilizzati solo per concedere prestiti alle imprese.

⁵ Sul finanziamento delle organizzazioni internazionali v. G. Tesaurò, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, Eugenio Jovene, 1969; N. Parisi, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali. Contributo allo studio delle forme della cooperazione intergovernativa*, Milano, Giuffrè, 1986.

⁶ In questo senso v. A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A. et le développement financier des institutions européennes*, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1954, pp. 986 ss., a p. 1019. F. Benvenuti, *Ordinamento della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, Introduzione*, Padova, CEDAM, 1961, pp. 11 ss. e 17, ritiene addirittura che l'esistenza di un potere tributario manifesti il carattere statale della CECA.

nire i prelievi come prima imposta europea, in particolare prima imposta indiretta europea⁷. In effetti, il prelievo aveva natura obbligatoria, non aveva colore né patria⁸, dal momento che poteva essere utilizzato sia nel settore del carbone sia in quello dell'acciaio e in qualsiasi Stato membro, indipendentemente dalle capacità produttive delle industrie dei diversi paesi⁹, ed era direttamente connesso alle competenze della CECA.

Ma soprattutto, il relativo potere dell'Alta Autorità era esercitato dalla stessa direttamente sulle imprese, senza che vi fosse un'intermediazione degli Stati membri¹⁰. La CECA aveva infatti una Tesoreria centralizzata e le imprese carbo-siderurgiche erano tenute a versare, il 25 di ogni mese, le somme dovute presso i conti aperti a nome dell'Alta Autorità nello Stato nel quale esse esercitavano la propria attività, così come su tali conti erano versate direttamente le somme ottenute in prestito¹¹.

L'autonomia dell'Alta Autorità in relazione alla riscossione dei pre-

⁷ Sul punto v. A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A....*, op. cit., p. 1019; N.P. Weides, *Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt-Berlin, A. Metzler, 1960, pp. 112 ss., il quale ricostruisce il dibattito sulla natura fiscale dei prelievi; G. Olmi, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, Cahiers de droit européen, 1971, pp. 379 ss., a pp. 387 ss.; P. Mioche, *Les cinquante années de l'Europe du charbon et de l'acier*, Luxembourg, Commission européenne, Office des publications, 2004, p. 71; A. De Feo, *Histoire des pouvoirs budgétaires et de la politique de l'Union européenne, Partie I: la Communauté européenne du charbon et de l'acier 1952-2002*, Archives historiques du Parlement européen, Centre Robert Schuman d'études avancées, Série sur l'histoire de l'Union européenne, Mars 2015, p. 17. Per una critica a tale ricostruzione v. G. Tesauro, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, op. cit., pp. 161 ss..

⁸ L'espressione è di L. Monnory, Art. 49, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (diretto da), *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*, Commentario, vol. II. Art. 46-100, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 654 ss, a p. 656. Come nota D. Strasser, *Le finanze dell'Europa, Commissione delle Comunità europee, Collezione "Prospettive europee"*, Bruxelles, Commissione europea, Ufficio pubblicazioni, 1979, p. 76, nel corso degli anni questo carattere dei prelievi, che rispondeva a una logica di solidarietà, aveva suscitato recriminazioni da parte degli industriali del settore siderurgico motivate dal fatto che le spese a favore del settore carbonifero erano più elevate.

⁹ Come nota N.P. Weides, *Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft....*, op. cit., p. 140, era dunque irrilevante che più del 50% del gettito derivante dai prelievi provenisse dall'industria carbo-siderurgica tedesca.

¹⁰ In senso contrario v. G. Tesauro, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, op. cit., pp. 184 ss., il quale ritiene che l'intero procedimento di imposizione sia imputabile agli Stati membri e non all'Alta Autorità.

¹¹ Sul punto v. A. Coppé, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier, in Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale*, Travaux de l'institut international de finances publiques, Neuvième session, Francfort, 1953, pp. 178 ss., a p. 180; D. Vignes, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, 1956, p. 93; A. Daussin, *Le régime financier des Communautés*, in W.J. Ganshof van Der Meersch (sous la direction de), *Droit des Communautés européennes*, Bruxelles, Larcier, 1969, pp. 462 ss., a p. 476; L. Monnory, Art. 49, op. cit., pp. 662-663.

lievi era poi ulteriormente confermata dal fatto che, secondo l'articolo 50 del trattato CECA, essa poteva applicare a carico delle imprese che non rispettassero le sue decisioni in materia delle maggiorazioni fino al 5% per trimestre di ritardo e che le decisioni dell'Alta Autorità che comportavano obblighi pecuniari costituivano titolo esecutivo¹². Gli agenti dell'Alta autorità disponevano inoltre sul territorio degli Stati membri, nella misura necessaria al compimento della loro missione, dei poteri devoluti dalla legislazione di detti Stati agli agenti delle amministrazioni fiscali¹³.

3. I prestiti e le altre forme di finanziamento.

Accanto ai prelievi, l'articolo 49 del trattato CECA prevedeva che essa potesse contrarre prestiti, e dunque indebitarsi. Mentre i prelievi erano destinati a coprire varie tipologie di spese elencate nel Trattato, i fondi avuti in prestito potevano essere utilizzati dall'Alta Autorità solo per concedere prestiti (art. 51)¹⁴.

Vi era tuttavia una stretta correlazione tra le due tipologie di risorse. Non essendo previsto dal Trattato CECA il principio di pareggio di bilancio¹⁵, nella prima fase di funzionamento dell'organizzazione l'Alta

¹² Secondo l'articolo 92 del trattato CECA, "Le decisioni dell'Alta Autorità che comportano obblighi pecuniari costituiscono titolo esecutivo. L'esecuzione forzata nel territorio degli Stati membri viene effettuata per le vie legali vigenti in ciascuno degli Stati, dopo che sia stata apposta, senza altro controllo che quello della verifica dell'autenticità di tali decisioni, la formula esecutiva in uso nello Stato nel territorio del quale la decisione deve essere eseguita. Si provvede a detta formalità a cura di un ministro designato a tale effetto da ciascun Governo. L'esecuzione forzata non può essere sospesa che per decisione della Corte". Nel senso che anche tale elemento concorre a definire l'originalità e la soprannazionalità della CECA v. N. Parisi, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali...*, op. cit., pp. 122 ss.. In senso contrario v. G. Tesauro, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, op. cit., p. 206.

¹³ Art. 86, comma 4, del trattato CECA.

¹⁴ Secondo A. Potteau, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 94, l'articolo 95, par. 3, del trattato CECA, secondo il quale "... se impreviste difficoltà nelle modalità di applicazione del presente Trattato, rivelate dall'esperienza, o un cambiamento profondo delle condizioni economiche o tecniche che interessi direttamente il mercato comune del carbone e dell'acciaio, rendono necessario un adattamento delle regole relative all'esercizio da parte dell'Alta Autorità dei poteri che le sono conferiti, appropriate modifiche possono esservi apportate, purché non pregiudichino le disposizioni degli articoli 2,3,4, o il rapporto dei poteri rispettivamente attribuiti all'Alta Autorità e agli altri organi della Comunità", potrebbe essere interpretato nel senso che, nelle ipotesi previste, esso consentisse all'Alta Autorità di ricorrere al prestito per finanziare l'organizzazione. Sul punto v. K. Von Lindeiner-Wildau, *La supranationalité en tant que principe de droit*, Leiden, A.W. Sijthoff, 1970, p. 107, secondo il quale tale possibilità di "revisione minore" del Trattato sarebbe una manifestazione dell'autonomia costituzionale della CECA e dunque della sua sovranazionalità.

¹⁵ Come nota A. Zatti, *Le finanze della CECA...*, op. cit., p. 63, l'assenza di un'espli-

Autorità ha potuto infatti fissare un tasso di prelievo più elevato rispetto alle esigenze della stessa, anche grazie al peso limitato delle spese.

Tali eccedenze hanno dato vita a un fondo di garanzia che ha consentito le operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti e ha assicurato alla CECA di accedere a condizioni favorevoli al mercato del credito¹⁶. In altre parole, è stata la capacità dell'Alta Autorità di procurarsi con un forte grado di autonomia le risorse necessarie per il suo funzionamento a dare alla CECA credibilità quanto alla sua capacità di garantire il rimborso dei prestiti, consentendole di contrarli a condizioni vantaggiose.

Tale circostanza ha reso possibile mettere a disposizione delle imprese produttrici di carbone e acciaio risorse ben più ingenti di quelle da esse pagate tramite i prelievi. In effetti, i finanziamenti (prestiti) concessi dalla CECA hanno consentito negli anni di sostenere la ricostruzione post-bellica, di sviluppare la produzione interna, di perseguire scopi sociali e strutturali come la costruzione di alloggi per gli operai o la creazione di posti di lavoro in zone colpite dal declino dell'industria carbosiderurgica¹⁷, e dunque di intervenire in modo effettivo a sostegno del mercato comune del carbone e dell'acciaio.

4. *Il ruolo dell'Assemblea e l'assenza di un vero bilancio della CECA.*

Tra i caratteri peculiari del regime finanziario della CECA, che ne segnano la differenza sia rispetto agli Stati membri sia rispetto all'Unione europea, vi è senz'altro il fatto che essa non era dotata di un vero e proprio bilancio, cioè di un documento unitario dal quale risultassero spese ed entrate dell'organizzazione su base annua¹⁸. In effetti, un bilancio – *état*

cita previsione di pareggio tra entrate e spese su base annua – presente invece nel Trattato istitutivo della CEE e nell'attuale TFUE – pur non traducendosi in una vera e propria possibilità di finanziare con il debito le spese operative (le somme ottenute in prestito potevano essere utilizzate solo per concedere prestiti), attribuiva all'Alta Autorità un certo margine di discrezionalità, consentendole di accumulare riserve “accantonando fondi o anticipando entrate per far fronte a esigenze congiunturali o circostanze eccezionali”.

¹⁶ Sul punto v. D. Vignes, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, op. cit., p. 92; A. Zatti, *Le finanze della CECA...*, op. cit., pp. 71 e 81. Il fondo di garanzia, non previsto dal Trattato istitutivo, si differenzia dal fondo di riserva, che non è stato in concreto mai costituito, di cui all'articolo 51, par. 3, secondo il quale “L'Alta Autorità può regolare le modalità dei prestiti o delle garanzie in vista della costituzione di un fondo di riserva destinato esclusivamente a ridurre l'ammontare eventuale dei prelievi previsti dall'articolo 50, paragrafo 1, comma 3, senza che le somme così accumulate possano essere utilizzate, sotto qualsiasi forma, per prestiti alle imprese”.

¹⁷ Sul punto v. A. Zatti, *Le finanze della CECA...*, op. cit., pp. 81 ss..

¹⁸ V. tra gli altri A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A....*, op. cit., p. 989; D. Vignes, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, op. cit., pp. 88 ss.; A. ZATTI, *Le finanze della CECA...*, op. cit., p. 65.

prévisionnel nella versione francese del Trattato¹⁹ – era previsto unicamente per le spese amministrative. Secondo quanto disponeva l'articolo 78 del Trattato CECA, in particolare, ciascun organo della Comunità doveva redigere ogni anno un bilancio preventivo delle proprie spese amministrative. I bilanci preventivi erano poi riuniti in un bilancio preventivo generale che doveva essere approvato da una Commissione composta dai Presidenti della Corte, dell'Alta Autorità, dell'Assemblea e del Consiglio e presieduta dal Presidente della Corte. Il bilancio preventivo generale era poi incluso nella relazione generale sull'attività della Comunità presentata su base annua dall'Alta Autorità all'Assemblea (art. 17).

Quanto alle spese diverse dalle spese amministrative, queste erano autorizzate direttamente dall'Alta Autorità senza essere incluse nel bilancio preventivo sopra citato.

La Commissione dei Presidenti era dunque del tutto priva di poteri non solo in relazione alle spese differenti dalle spese amministrative, ma anche in relazione alle entrate²⁰, la cui determinazione e gestione era lasciata all'Alta Autorità con l'intervento del Consiglio, quando richiesto.

Ma soprattutto, ad emergere dal meccanismo sopra descritto era il ruolo estremamente limitato dell'Assemblea Comune²¹, rappresentata unicamente dal suo Presidente in sede di approvazione del bilancio preventivo delle spese amministrative e informata *a posteriori*, una volta approvato il bilancio, nella relazione sull'attività della CECA da parte dell'Alta Autorità²².

¹⁹ L'utilizzo dell'espressione *état prévisionnel* anziché *budget* è messa in rilievo da P. Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1953, p. 68, il quale ricollega il mancato utilizzo dell'espressione *budget* a un atteggiamento di diffidenza nei confronti dell'Assemblea. Sul punto v. anche A. Daussin, *Le régime.... op. cit.*, p. 473.

²⁰ Sul punto v. N.P. Weides, *Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft.... op. cit.*, p. 144.

²¹ Secondo A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A...., op. cit.*, p. 996, la scelta di attribuire un ruolo marginale all'Assemblea in tale materia ha avuto il merito di evitare lunghe discussioni e rischi di paralisi decisionale in sede di approvazione del bilancio. Sul punto v. anche F. Benvenuti, *Ordinamento della Comunità Europea...., op. cit.*, p. 17, il quale nota come nella CECA i cittadini non avessero "il potere di autoimposizione e cioè la facoltà di intervenire con i propri rappresentanti nella fissazione del tributo".

²² Secondo A. Daussin, *Les aspects budgétaires de l'intégration économique internationale*, in *Aspects financiers et fiscaux de l'intégration économique internationale*, Travaux de l'institut international de finances publiques, Session de Francfort, 1957, pp. 57 ss., a p. 73, se il Trattato di Parigi avesse previsto che l'Assemblea fosse chiamata a pronunciarsi sul bilancio di previsione, il suo intervento sarebbe stato quasi privo di significato, dal momento che il bilancio includeva solo le spese amministrative. L'approvazione a posteriori della gestione finanziaria della CECA in sede di relazione dell'Alta Autorità sulla propria attività non comportava invece questo limite, dal momento che essa

Tale circostanza va senza dubbio fatta risalire al fatto che la struttura istituzionale della CECA era incentrata sull'Alta Autorità, organo che, nelle intenzioni di Jean Monnet e dei redattori del Trattato, doveva dare impulso all'organizzazione ed incarnare la natura sovranazionale della CECA²³. A ciò si aggiunga che l'Assemblea era composta di delegati dei Parlamenti nazionali e non era dunque eletta a suffragio universale diretto, elemento questo che ne indeboliva la capacità di ergersi a rappresentante dei cittadini europei.

Le rivendicazioni di maggiori poteri da parte dell'Assemblea non tardarono tuttavia ad emergere²⁴. È infatti del marzo del 1953 una risoluzione²⁵ nella quale l'Assemblea lamentava di non vedersi attribuiti i poteri che normalmente spettano a un Parlamento e chiedeva che le venissero comunicati i bilanci di previsione di tutti gli organi della CECA prima che la Commissione dei quattro Presidenti si pronunciasse sul bilancio di previsione delle spese amministrative. L'anno successivo la stessa Assemblea decideva²⁶ la convocazione annuale di una sessione straordinaria dopo il termine dell'anno finanziario per consentire, al più tardi entro quattro mesi dall'inizio del nuovo anno finanziario, una sessione costitutiva dell'Assemblea comune, al fine di permettere a quest'ultima di meglio esercitare i suoi poteri di controllo. Così come, nel dicembre dello stesso anno²⁷, constatato che il Trattato CECA non

riguardava tutte le categorie di spese.

²³ Secondo A. Daussin, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 472, nelle organizzazioni internazionali "il n'y a pas (...) cet élément politique prédominant qui fait du vote du budget national l'expression de la confiance du parlement à l'égard du gouvernement. Dans l'organisation internationale l'acte approbation du budget ne met pas en présence deux pouvoirs, mais bien des États d'une part et, de l'autre, une institution à laquelle ils ont confié certaines tâches sur l'exécution desquelles ils entendent conserver un contrôle absolu". Tale considerazione sembra tuttavia ben adattarsi alle organizzazioni internazionali finanziate da contributi degli Stati membri e meno a un'organizzazione come la CECA che, se pur entro certi limiti, si era vista attribuito un margine di autonomia finanziaria.

²⁴ Sul punto v. D. Vignes, *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, *op. cit.*, p.p. 88 e 91; A. Rossignol, *Les finances de la C.E.C.A...*, *op. cit.*, p. 1019; G. Sperduti, *La C.E.C.A. - Ente sovranazionale*, Padova, 1966, pp. 57 ss.; C. Delon Desmolin, *Existe-t-il un droit budgétaire communautaire ?*, in *Mélanges en hommage à Guy Isaac, 50 ans de droit communautaire*, Tome 2, Toulouse, Presse de l'Université de Toulouse, 2004, pp. 907 ss.; A. De Feo, *Histoire des pouvoirs budgétaires...*, *op. cit.*, p. 25.

²⁵ Résolution relative à la communication préalable à l'Assemblée Commune des projets d'états prévisionnels des autres institutions de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 11 mars 1953, in *Annuaire-Manuel de l'Assemblée Commune*, Luxembourg, 1956, p. 379.

²⁶ Proposta di Risoluzione relativa all'opportunità di convocare una sessione costitutiva dell'Assemblea Comune all'inizio dell'esercizio finanziario, in *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* del 9 giugno 1954, p. 404.

²⁷ *Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio* dell'11 dicembre 1954, p. 530.

escludeva un diritto di controllo da parte dell'Assemblea comune e che l'impiego dei proventi dei prelievi e delle perequazioni era incluso in tale diritto, chiedeva all'Alta Autorità di “prendere tutti i provvedimenti necessari per rendere possibile il controllo parlamentare dell'impiego dei suoi mezzi finanziari e informare periodicamente la Commissione per la contabilità e l'amministrazione della Comunità e dell'Assemblea Comune sull'impiego dei suoi mezzi e le intenzioni di futuro impiego”²⁸.

Il problema dei poteri di controllo dell'Assemblea veniva poi fatto oggetto del Rapporto Teitgen del 1955²⁹ nel quale, dopo aver messo in luce il ruolo essenziale di controllo politico che l'Assemblea avrebbe dovuto esercitare su un organo – l'Alta Autorità – dalle funzioni solo apparentemente tecniche, si metteva in luce l'importanza di un controllo sul bilancio e si prendeva atto con soddisfazione della volontà dell'Alta Autorità, espressa da Jean Monnet nel giugno del 1953, di tenere l'Assemblea e le commissioni competenti informate in tempo utile delle linee generali di azione e dei progetti dell'Alta Autorità, di raccogliere le loro osservazioni e di far conoscere le motivazioni delle decisioni prese.

A partire dal 1957 l'Assemblea, anche in seguito a una dura reazione della stessa alla decisione dell'Alta Autorità, nel 1955, di ridurre il tasso di prelievo dopo aver consultato il Consiglio e senza informarla, sarà sempre consultata dall'Alta Autorità su tutte le decisioni relative ai prelievi³⁰.

5. CECA e Unione europea a confronto.

Al contrario della CECA, la CEE – e oggi l'Unione europea – si fondava su un modello di dipendenza del livello sovranazionale dagli Stati membri sotto il profilo sia delle fonti di finanziamento sia della procedura di determinazione delle entrate³¹.

²⁸ Come nota H.L. Mason, *The European Coal and Steel Community*, The Hague, Springer Dordrecht, 1955, pp. 104 ss., a partire dal 1954 l'Alta Autorità ha tenuto costantemente informate le Commissioni nelle quali l'Assemblea era suddivisa. Il regolamento di procedura dell'Assemblea (artt. 26 e 38) prevedeva inoltre che l'Assemblea potesse adottare risoluzioni rivolte all'Alta Autorità e che potesse sottoporre a quest'ultima interrogazioni.

²⁹ Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, *Rapport sur les pouvoirs de contrôle de l'Assemblée commune et leur exercice par M.P.-H. Teitgen* (2 décembre 1954), in *Annuaire français de droit international*, volume 1, 1955, pp. 708 ss..

³⁰ Sul punto v. A. De Feo, *Histoire des pouvoirs budgétaires...*, *op. cit.*, p. 25.

³¹ Sul punto mi sia consentito rinviare a G. Rossolillo, *Autonomia finanziaria e integrazione differenziata*, *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, pp. 793 ss.; V. Costantinesco, *Le recours aux modèles fédéralistes?*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les*

Il trattato del 1957 stabiliva infatti che la CEE fosse finanziata da contributi degli Stati membri, come ogni altra organizzazione internazionale. Lo stesso trattato prefigurava tuttavia la possibilità di sostituire tali contributi con risorse proprie, se il Consiglio all'unanimità, dietro consultazione dell'Assemblea, avesse raccomandato agli Stati l'adozione di una simile decisione e gli Stati la avessero adottata in conformità alle loro rispettive norme costituzionali³².

Nel 1970³³ venivano dunque stabilite le prime risorse proprie³⁴, costituite dai dazi doganali³⁵, dai prelievi agricoli³⁶, e da una percentuale sull'imposta sul valore aggiunto, percentuale quest'ultima che si prevedeva sarebbe divenuta una risorsa propria solo a partire dal 1975, per consentire la previa applicazione in tutti gli Stati membri delle norme determinanti una base imponibile uniforme³⁷. Nel 1988³⁸, in seguito alle tensioni tra Parlamento e Consiglio in merito all'approvazione del bilancio e per far fronte all'aumento delle esigenze finanziarie della Comunità dovuto

ressources financières de la Communauté européenne, Paris, Economica, 1986, pp. 372 ss., a p. 377, per descrivere il sistema di finanziamento della CEE utilizza l'espressione "confédéralisme financier".

³² Articolo 201 TCEE: "La Commissione studierà a quali condizioni i contributi finanziari degli Stati membri di cui all'articolo 200 potrebbero essere sostituiti con risorse proprie, e in particolare con entrate provenienti dalla tariffa doganale comune dopo la definitiva instaurazione di quest'ultima. A tal fine, la Commissione presenterà proposte al Consiglio. Il Consiglio, deliberando all'unanimità, dopo aver consultato l'Assemblea in merito a tali proposte, potrà stabilire le disposizioni di cui raccomanderà l'adozione da parte degli Stati membri in conformità delle loro rispettive norme costituzionali".

³³ *Dec. (CECA, CEE, Euratom) n. 70/243 del Consiglio del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie delle Comunità*, GUCE L 94, p. 19. Sulla genesi di tale decisione e sui suoi antecedenti v. G. Olmi, *Les ressources propres...*, *op. cit.*, pp. 400 ss..

³⁴ Sulla nozione di risorse proprie v. G. Olmi, *Les ressources propres...*, *op. cit.*, pp. 395 s.; C.D. Ehlermann, *The financing of the Community: the distinction between financial contributions and own resources*, *Common Market Law Review*, 12 (1982), pp. 571 ss., spec. pp. 574 ss.; G. Isaac, *La notion de ressources propres*, in Id. (sous la direction de), *Les ressources financières...*, *op. cit.*, pp. 70 ss., a p. 75.

³⁵ Secondo l'articolo 2, lett. b), della *Dec. (CECA, CEE, Euratom) n. 70/243, op. cit.*, sono denominati "dazi doganali" i dazi della tariffa doganale comune e gli altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni della Comunità sugli scambi con i paesi non membri.

³⁶ Secondo l'articolo 2, lett. a), della *Dec. (CECA, CEE, Euratom) n. 70/243, op. cit.*, sono "prelievi agricoli" i prelievi, supplementi, importi o elementi addizionali e altri diritti fissati o da fissare dalle istituzioni della Comunità sugli scambi con i paesi non membri nel quadro della politica agricola comune, nonché i contributi e altri diritti previsti nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero.

³⁷ La sesta direttiva Iva in materia di armonizzazione delle legislazioni in materia di imposte sulla cifra di affari risale in realtà al 1977 (*Dir. (CEE) n. 77/388 del Consiglio del 17 maggio 1977*, GUCE L 145, p. 1). La risorsa Iva sarà poi versata al bilancio comunitario solo a partire dal 1. Gennaio 1979.

³⁸ *Dec. (CECA, CEE, Euratom) n. 88/376 del Consiglio del 24 giugno 1988 relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità*, GUCE L 185, p. 24.

all'accrescersi delle sue competenze, venne poi introdotta la cosiddetta quarta risorsa, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri.

Tra le fonti di finanziamento ora citate va detto che le risorse alle quali l'aggettivo "proprie" meglio si adatta sono le cosiddette risorse proprie tradizionali³⁹. Si tratta infatti di risorse strettamente legate alle competenze della Comunità e dunque versate interamente nel suo bilancio, e il cui ammontare non dipende dai fabbisogni dell'organizzazione stessa. La somiglianza con i prelievi CECA è dunque da questo punto di vista molto forte⁴⁰.

Un discorso differente va fatto invece per la percentuale sull'imposta sul valore aggiunto, dal momento che essa non è connessa a competenze esercitate dal livello sovranazionale e si tratta di un'imposta il cui gettito è suddiviso tra Stati membri e Unione⁴¹.

Ma soprattutto, è la quarta risorsa ad essere impropriamente definita risorsa propria. Trattandosi di una percentuale sul RNL degli Stati membri, essa non si distingue in effetti in nulla dai contributi statali che costituivano l'unica fonte di finanziamento della CEE nei suoi primi anni di funzionamento. Inoltre, essendo destinata a coprire la parte di bilancio non finanziata dalle altre risorse⁴², ed essendo il gettito di queste ultime diminuito negli anni, essa copre ormai circa il 70% del bilancio dell'Unione.

L'elemento che tuttavia più chiaramente manifesta la dipendenza dal punto di vista finanziario dell'Unione dagli Stati membri concerne la procedura attraverso la quale la tipologia e l'ammontare delle entrate dell'Unione vengono stabiliti.

³⁹ Le risorse denominate inizialmente dazi doganali e prelievi agricoli sono oggi definite risorse proprie tradizionali e sono costituite "da prelievi, premi, importi supplementari o compensativi, importi o elementi aggiuntivi, dazi della tariffa doganale comune o altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con paesi terzi, dazi doganali sui prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato, ormai scaduto, che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nonché contributi e altri dazi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero" (v. art. 2 *Dec. (UE, Euratom) n. 2014/335 del Consiglio del 26 maggio 2014 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea*, GUUE L 168, p. 105; art. 2 *Dec. (UE, Euratom) n. 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom*, GUUE L 424, p. 1).

⁴⁰ Sul punto v. C.D. Ehlermann, *The financing of the Community...*, op. cit., p. 577.

⁴¹ Sul punto e sul dibattito relativo alla possibilità di classificare l'Iva comunitaria come risorsa propria v. C.D. Ehlermann, *The financing of the Community...*, op. cit., pp. 578 ss.; G. Isaac, *Les ressources financières...*, op. cit., pp. 73 ss..

⁴² La quarta risorsa assume in effetti la valenza di risorsa residuale (cioè destinata a coprire la parte di bilancio non coperta dalle altre risorse) che prima spettava alla percentuale sull'imposta sul valore aggiunto.

Il trattato di Parigi, in effetti, pur stabilendo la tipologia di risorse e la loro fonte, non prevedeva una procedura di determinazione dell'ammontare massimo del bilancio della CECA e lasciava all'Alta Autorità un'ampia discrezionalità nella determinazione del tasso di prelievo, limitata solo dalla necessità, nel caso in cui la volontà dell'Alta Autorità fosse nel senso di imporre un tasso superiore all'1%, di ottenere un'autorizzazione preventiva da parte del Consiglio a maggioranza di due terzi (art. 50). Pur trattandosi di una disposizione che, come sottolineato in precedenza, non prevedeva alcun intervento dell'Assemblea, l'articolo 50 non consentiva dunque l'esercizio del diritto di veto da parte di uno Stato e, nei limiti previsti dal Trattato, attribuiva il potere di decidere sulle risorse agli organi sovranazionali, sottraendolo agli Stati membri.

L'attuale articolo 311 TFUE si fonda invece sul principio opposto: la decisione sulle risorse proprie – che ne fissa il tetto massimo e le categorie – è adottata dal Consiglio all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, ed entra in vigore solo se approvata dagli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali. Inoltre, poiché sono tuttora gli Stati che, attraverso la quarta risorsa, finanziano gran parte del bilancio dell'Unione e che nessun paese ha interesse ad aumentare tale contributo, ne risulta un bilancio di entità estremamente limitata, pari – fino a tempi recenti – a poco più dell'1% del RNL degli Stati membri.

Si tratta di un meccanismo che, peraltro, ha influenza anche sulle spese dell'Unione. Essendo espressamente previsto dall'art. 310 TFUE che nel bilancio entrate e spese debbano essere in pareggio, e non potendo quindi l'Unione fare debito, l'entità limitata delle entrate riduce anche il margine di intervento dell'Unione nel gestire le varie politiche attribuite alla sua competenza.

L'autonomia dell'Unione è poi ulteriormente ridotta dal fatto che le risorse proprie, a differenza dei prelievi CECA, sono percepite dagli Stati membri⁴³, che anzi ne trattengono una parte a titolo di spese di riscossione⁴⁴, sicché esse non confluiscono direttamente nel bilancio

⁴³ Sulla differente impostazione di Commissione e Consiglio in ordine al controllo sulla riscossione delle risorse proprie risoltasi poi nel prevalere della posizione del Consiglio nel regolamento 2/71 (*Reg. (CEE, Euratom, CECA) n. 2/71 del Consiglio del 2 gennaio 1971 recante applicazione della decisione 21 aprile 1970, relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità, GUCE L 3, p. 1*) v. G. Olmi, *Les ressources propres aux Communautés européennes*, *op. cit.*, pp. 420 ss..

⁴⁴ Inizialmente, una volta accertato che la riscossione fosse avvenuta correttamente, la Comunità restituiva agli Stati il 10% delle risorse tradizionali (dazi doganali e prelievi

dell'Unione, bensì compaiono, secondo modalità differenti, nei bilanci degli Stati membri, i quali rimangono dunque gli unici soggetti in grado di intervenire in via giurisdizionale o con altri strumenti per ottenerne il pagamento da parte dei singoli⁴⁵.

In una linea per così dire di continuità con l'esperienza della CECA è invece il ruolo molto limitato attribuito in materia di finanziamento dell'Unione al Parlamento europeo. In effetti, il regime finanziario dell'Unione si caratterizza per una netta distinzione tra procedura relativa alla determinazione delle entrate e procedura per la definizione delle spese e per la possibilità per il Parlamento europeo di influire in modo determinante sulle seconde e non sulle prime. Mentre infatti per quanto riguarda la determinazione delle spese il Parlamento europeo è chiamato a dare la sua approvazione al Quadro finanziario pluriennale deciso dal Consiglio all'unanimità (art. 312 TFUE) e in sede di approvazione del bilancio partecipa alla procedura sullo stesso piano del Consiglio (art. 314 TFUE), in relazione alla decisione sulle risorse proprie esso è semplicemente consultato.

Ora, se il ruolo limitato dell'Assemblea della CECA poteva trovare parziale giustificazione nell'assenza di una legittimazione democratica diretta di tale organo, la posizione marginale del Parlamento europeo in tale materia è difficilmente giustificabile e rappresenta una conferma del ruolo cruciale giocato dagli Stati membri.

7. *Le prospettive aperte da Next Generation EU.*

La crisi pandemica degli ultimi anni, e le gravi conseguenze economiche che essa ha prodotto, hanno portato all'adozione di alcune misure suscettibili di modificare in modo piuttosto profondo il quadro ora tracciato.

agricoli). Oggi gli Stati membri possono trattenere direttamente una percentuale di tali risorse, percentuale che attualmente ammonta al 25% (*Dec. (UE, Euratom) n. 2020/253, op. cit.*).

⁴⁵ Secondo G. Isaac, *Les ressources financières...*, *op. cit.*, p. 76, una completa autonomia della Comunità (Unione) dagli Stati membri implicherebbe non solo l'attribuzione a questa di risorse fiscali, ma anche la possibilità per la Comunità di percepirla essa stessa, se occorre anche con la forza. Come notano J-L. Chabot, G. Guillermin, *La rétention des ressources propres de la part des Etats membres*, in G. Isaac (sous la direction de), *Les ressources financières...*, *op. cit.*, pp. 87 ss., il permanere della "sovrantà amministrativa" nazionale in materia di raccolta delle risorse proprie consente agli Stati di utilizzare come arma di pressione il rifiuto di versare certe risorse al bilancio dell'Unione, ipotesi verificatasi ad esempio nel 1978, quando Francia, Gran Bretagna e Danimarca si erano rifiutate di versare l'Iva comunitaria per reagire all'aumento delle somme destinate al fondo regionale.

Il riferimento è al pacchetto *Next Generation EU*⁴⁶, che, per far fronte alla situazione di difficoltà generata in molti Stati membri dalla crisi pandemica, prevede l'erogazione di sovvenzioni e prestiti per un valore di 750 miliardi di euro fino al 2026, finanziati mediante l'indebitamento diretto dell'Unione attraverso prestiti contratti dalla Commissione sui mercati finanziari, e che comporta dunque un superamento del principio del pareggio di bilancio, uno dei capisaldi del regime finanziario dell'Unione⁴⁷.

Il rimborso del capitale e i relativi interessi sono a carico del bilancio dell'Unione e tutte le passività dovranno essere rimborsate integralmente entro il 31 dicembre 2058. Per garantire tale debito, si è reso dunque necessario un incremento del bilancio dell'Unione attraverso l'aumento del massimale delle risorse e la previsione della creazione di nuove risorse proprie, per evitare che tale aumento di massimale si risolva in un obbligo per gli Stati membri di versare contributi più ingenti al bilancio comune.

Come stabilisce l'articolo 6 della decisione 2020/2053⁴⁸, in particolare, il massimale delle risorse proprie è aumentato in via temporanea di 0,6 punti percentuali "al solo scopo di coprire tutte le passività dell'Unione risultanti dalle assunzioni di prestiti", attestandosi dunque al 2% dei bilanci nazionali. Quanto alle nuove risorse proprie, la decisione per il momento si limita a prevedere un'aliquota uniforme di prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclabili, ma è allo studio l'introduzione di altre risorse nei prossimi anni.

⁴⁶ *Next Generation EU*, adottato parallelamente al Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, poggia sulla decisione sulle risorse proprie 2020/2053 (*Dec. (UE, Euratom) n. 2020/2053, op. cit.*), sul regolamento che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa a sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19 (*Reg. (UE) n. 2020/2094, GUUE L 433, p. 23*) e sul regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Reg. (UE) n. 2021/241, GUUE, L 57, p. 17*).

⁴⁷ Per un commento a *Next Generation EU* v., tra gli altri, L. Calzolari, F. Costamagna, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. Manzini, M. Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, CEDAM, 2021, pp. 169 ss.; B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, *Common Market Law Review*, 58 n. 3 (2021), pp. 635 ss.; P. Dermine, *The EU's Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture*, *Legal Issues of Economic Integration*, 47 n. 4 (2020), pp. 337 ss.; A. Hinarejos, *Next Generation EU: on the Agreement on a COVID-19 Recovery Package*, *European Law Review*, 26 (2020), pp. 451 ss.; B. Laffan, A. De Feo (eds.), *EU Financing for Next Decade: Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU*, Firenze, European University Institute, 2020; L. Lionello, *Next Generation EU: Has the Hamiltonian Moment Come for Europe?*, *Eurojus*, 7 n.1 (2020), pp. 22 ss..

⁴⁸ *Dec. (UE, Euratom) n. 2020/2053, op. cit.*

Ora, nonostante si tratti di un piano di carattere temporaneo e adottato esclusivamente per affrontare una crisi di gravi dimensioni, *Next Generation EU* sembra porre le premesse per una trasformazione in senso sostanziale del sistema di finanziamento dell'Unione.

La situazione venutasi a creare in seguito alla pandemia da COVID-19 ha mostrato in effetti come da un lato la dimensione del bilancio dell'Unione sia insufficiente a far fronte alle situazioni di crisi, dall'altro la stessa procedura per la determinazione delle risorse dell'Unione, fondata sulla ricerca di un accordo tra 27 Stati, richieda tempi estremamente lunghi e sia dunque del tutto inadeguata alla necessità di far fronte a situazioni che richiedano risposte pronte e rapide. D'altro lato, il superamento del tabù del debito, e dunque l'aver consentito, anche se in via temporanea, che l'Unione contraesse prestiti, apre una prospettiva che difficilmente potrà essere chiusa una volta superata l'emergenza.

Se questo è vero, si porrà inevitabilmente il problema di trovare meccanismi di finanziamento dell'Unione che le consentano di indebitarsi, ma al contempo di garantire il debito attraverso risorse che non dipendano dagli Stati membri, bensì siano decise autonomamente dall'Unione e versate direttamente da persone fisiche e giuridiche nel bilancio della stessa. Non si tratterebbe di percorrere un cammino sconosciuto e nuovo, ma di prendere ispirazione da un sistema di finanziamento, quello della CECA, che già negli anni Cinquanta si fondeva su soluzioni estremamente avanzate. Se tuttavia nella CECA era l'Alta Autorità l'istituzione che deteneva, nei limiti sopra indicati, il potere di determinare le risorse dell'organizzazione, nell'Unione un ruolo centrale dovrebbe essere attribuito al Parlamento Europeo, al quale dovrebbe essere riconosciuta una delle prerogative essenziali di ogni Parlamento, quella di decidere (insieme al Consiglio) non solo sulle spese dell'organizzazione, ma anche sulle sue entrate.

Le critiche di Einaudi e di Agnelli e Cabiati alla Società delle Nazioni*

SERGIO PISTONE

Nel periodo fra le due guerre mondiali e la Resistenza l'europèismo è stato fortemente presente in Piemonte¹. Gli scritti di Luigi Einaudi, Attilio Cabiati e Giovanni Agnelli – le tre personalità più importanti e di significativa statura internazionale – nel 1918 dedicati al progetto della Società delle Nazioni (SdN) sono contributi di notevole valore al dibattito sul tema dell'unificazione europea svoltosi nel periodo fra le due guerre mondiali. Le argomentazioni formulate da questi autori costituiscono una svolta nella storia dell'idea dell'unificazione europea. In sostanza vengono qui per la prima volta individuati alcuni aspetti centrali della problematica dell'unificazione europea, i quali saranno al centro del successivo dibattito teorico su di essa e viene messo in luce in termini convincenti come la federazione europea rappresenti l'unica adeguata risposta ai problemi di fondo che stanno all'origine della prima guerra mondiale². È pertanto doveroso richiamare all'attenzione questi scritti.

* Si tratta di una relazione tenuta al convegno *Europèismo e antifascismo tra le due guerre* organizzato dall'Università del Salento e dalla Fondazione di Studi Storici "Filippo Turati" di Firenze il 26-27 novembre 2021.

¹ Rinvio in proposito a: C. Malandrino (a cura di), *Alle origini dell'Europèismo in Piemonte*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1993 e S. Pistone e C. Malandrino (a cura di), *Europèismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali; la Resistenza e i Trattati di Roma*, Firenze, Leo Olshki, 1999.

² Per l'inquadramento degli scritti di Einaudi e di Agnelli e Cabiati, a cui si fa qui riferimento, nella storia dell'idea dell'unità europea cfr. in particolare: C.H. Pegg, *Der Gedanke der europäischen Einigung während des Ersten Weltkrieges und zu Beginn der zwanziger Jahre*, Europa-Archiv, 17 (1962), pp. 749-758, e W. Lipgens, *Europäische Einigungsidee 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutsche Akten*, Historische Zeitschrift, 103 (1966), pp. 46-89 e 316-363 (cfr. in particolare le pp. 46-63). Cfr. inoltre, limitatamente ad Einaudi, M. Albertini, *Federalismo e Stato Federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 105-110.

Non è casuale che questi chiarimenti siano apparsi nel contesto della critica alla SdN, allora in fase di progetto. In effetti l'emergere di un simile progetto era da una parte il chiaro sintomo che la prima guerra mondiale, con la sua inaudita distruttività e con il pericolo che essa aveva fatto balenare di un crollo irreparabile della stessa civiltà europea, aveva posto le classi politiche delle massime potenze non più soltanto di fronte all'esigenza essenzialmente morale, ma direttamente di fronte al problema politico (in quanto condizionante la sopravvivenza dello stesso sistema europeo degli Stati) di rendere per il futuro impossibili nuove guerre e, quindi, di mutare la struttura dei rapporti internazionali. Dall'altra parte la progettata nuova organizzazione internazionale costituiva una risposta del tutto inadeguata (come poi l'esperienza storica ha ampiamente dimostrato) a tale problema, perché non eliminava le vere radici della guerra. Ora, proprio la necessità di confrontarsi con una proposta politica concreta e abbastanza chiaramente definita permise ai nostri autori non solo di individuare lucidamente le sue insufficienze strutturali, ma anche di dimostrare in modo non astratto che la federazione europea rappresentava la risposta adeguata ai problemi posti dalla guerra mondiale e quindi di formulare la proposta federale in termini decisamente più precisi e convincenti di quanto non fosse avvenuto fino ad allora.

Di qui l'utilità di illustrare nei termini essenziali tali critiche alla S.d.N. Nel far ciò conviene prendere dapprima in esame il contributo di Einaudi, il quale dedicò alla S.d.N. nell'ultimo anno di guerra due memorabili articoli pubblicati sul *Corriere della Sera*³, il primo dei quali costituisce una delle fonti dirette di ispirazione dell'opera più ampia scritta in quello stesso anno da Agnelli e Cabiati⁴.

Nel primo articolo, che è anche il più importante, la critica di fondo al progetto della SdN riguarda il mantenimento della sovranità statale assoluta che tutti i governi interessati ponevano come condizione irrinunciabile della realizzazione del progetto stesso. Il giudizio di Einaudi al riguardo è estremamene netto. E' del tutto illusorio sperare che sia possibile conservare durature condizioni di collaborazione pacifica fra

³ Si tratta degli articoli intitolati *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?* (5 gennaio 1918) e *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni* (28 dicembre 1918), entrambi ripubblicati in Junius, *Lettere politiche*, Bari, Il Pensiero, 1920, e successivamente in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Milano, Edizioni di Comunità, 1948¹, 1950², al quale si riferiscono le citazioni.

⁴ Cfr. G. Agnelli e A. Cabiati, *Federazione Europea o Lega delle Nazioni?*, Torino, Treves Editore, 1918. Il libro fu pubblicato in francese l'anno successivo a Parigi col titolo *Federation européenne*. Il testo italiano è stato ripubblicato in ristampa anastatica nel 1979 da E.T.L., Torino, con una prefazione di Giovanni Agnelli (nipote del fondatore della FIAT) e un'introduzione di S. Pistone.

gli Stati sulla base di un'organizzazione internazionale che non limiti sostanzialmente la sovranità, che non costituisca cioè “un vero super-Stato fornito di una sovranità diretta sui cittadini di vari Stati, con diritto di stabilire imposte proprie, mantenere un esercito super-nazionale, distinto dagli eserciti nazionali, padrone di un'amministrazione sua diversa dalle amministrazioni nazionali”⁵. Contro questa possibilità sta l'insegnamento inequivocabile dell'esperienza storica, dalla quale emerge che tutte le forme di “confederazioni di Stati sovrani” (così Einaudi definisce le associazioni fra Stati che non ne limitano sostanzialmente la sovranità), dalla confederazione delle città greche del quinto secolo avanti Cristo fino alla Santa Alleanza e alla Confederazione tedesca del XIX secolo, sono inesorabilmente fallite. Al contrario hanno avuto successo le fusioni di più Stati in un unico Stato unitario e la Federazione nordamericana, nata appunto per superare i limiti della confederazione costituita durante la guerra d'indipendenza e che stava per dissolversi. E proprio all'esempio americano viene dedicata la maggiore attenzione, in quanto esso propone il modello valido per realizzare l'unificazione di più Stati nazionali su un'area continentale, preservando il grado di autonomia compatibile con la conservazione dell'unità.

Sulla base di queste considerazioni storiche comparative Einaudi non solo giunge alla conclusione che la progettata SdN è destinata a fallire, ma prevede addirittura che essa finirà per “aumentare ed invelenire le ragioni di discordia e di guerra”, poiché alle “cause esistenti di lotta cruenta si aggiungerebbero le gelosie per la ripartizione delle spese comuni, le ire contro gli Stati morosi e recalcitranti”⁶.

Per apprezzare l'importanza di questa critica e di questa previsione, occorre rendersi conto che in tal modo viene introdotto nel discorso sull'unificazione europea un chiarimento concettuale che a prima vista può sembrare quasi banale, ma che in verità rappresenterà d'allora in avanti il fondamentale criterio necessario per discriminare le proposte in grado di risolvere il problema della stabile collaborazione pacifica in Europa dalle soluzioni apparenti di questo problema, e che già allora permette all'europeismo federalista di tradursi in punto di vista critico rispetto alla realtà politica, di non essere più semplicemente una delle versioni del pacifismo moralistico. Cioè viene introdotta, in riferimento alla proposta concreta di una nuova organizzazione internazionale, la precisa distinzione concettuale fra la collaborazione fra gli Stati e la loro unificazione, chiarendo come l'un concetto sia l'opposto dell'altro. In sostanza la scelta della

⁵ Cfr. L. Einaudi, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, op. cit., p. 12.

⁶ *Ibid.*, pp. 16-17.

collaborazione fra Stati sovrani significa la volontà di rimanere divisi, pur dovendo risolvere problemi che richiedono l'unificazione, e significa altresì non voler comprendere che, senza la limitazione dalla sovranità, che è la vera radice della divisione indipendentemente dalla buona o cattiva volontà da parte dei governi di collaborare, la collaborazione, e quindi l'organizzazione internazionale su di essa fondata, fallirà non appena i contrasti diventeranno rilevanti. Al contrario l'unificazione, possibile solo con la limitazione della sovranità, è quella situazione che permette di restare uniti nonostante l'emergere dei contrasti, il che rappresenta la normalità nei rapporti fra i gruppi umani.

Alla chiarezza di questa distinzione non corrisponde, si deve riconoscere, una netta indicazione a favore di una federazione europea, la quale a Einaudi appare poco realistica, mentre gli sembra più prudente in una prima fase limitarsi ad immaginare creazioni di Stati latini, germanici, slavi d'ordine più elevato dei piccoli Stati europei, che tutto fa presumere destinati a divenire stelle di seconda o terza grandezza⁷. Ciò non toglie che l'esigenza dell'unità europea costituisca il problema centrale della nostra epoca e che la sua soluzione in positivo od in negativo sia l'oggetto centrale dello scontro bellico in corso: "La guerra presente è la condanna dell'unità europea imposta colla forza da un impero ambizioso ma è anche lo sforzo cruento per elaborare una forma politica d'ordine superiore"⁸.

Ciò che precisamente intende con quest'ultima affermazione Einaudi lo chiarisce nel secondo articolo, che sviluppa come tema centrale quello della contraddizione esistente fra il dogma della sovranità statale assoluta e la crescente interdipendenza, al di là delle barriere nazionali, dei rapporti umani in tutti i campi, ma soprattutto in quello economico, la quale interdipendenza richiede la limitazione ed il coordinamento della sovranità su spazi sempre più vasti e, in prospettiva, a livello del mondo intero. Che si tratti di una contraddizione matura lo dimostra, a suo avviso, nel modo più appariscente proprio l'esempio della politica tedesca, la quale dalla volontà di conservare piena e incondizionata la propria sovranità, e di non accettare alcuna limitazione volontaria della stessa è tratta con logica ed inesorabile consequenzialità a perseguire un disegno di egemonia europea e mondiale. In effetti garantire militarmente con assoluta sicurezza la sovranità di uno Stato europeo è possibile solo distrug-

⁷ *Ibid.*, p. 21. Einaudi precisò meglio il suo pensiero in proposito nella recensione del libro soprariordato di Agnelli e Cabiati (pubblicata in *La Riforma Sociale*, 29 (1918), pp. 661-662, ripubblicata in L. Einaudi, *Gli ideali di un economista*, Firenze, L. Voce, 1921).

⁸ Cfr. L. Einaudi, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile?*, *op. cit.*, p. 22.

gendo la potenza di tutti gli eventuali avversari; e ciò non si può ottenere se non dominando direttamente o indirettamente l'intero continente europeo, e facendo di questo dominio la base per un ruolo egemonico mondiale. E d'altra parte poiché l'indipendenza implica l'autosufficienza economica, cioè il non dover dipendere dalla volontà altrui, soprattutto in termini di risorse alimentari e di materie prime per l'industria, soltanto tramite il dominio su aree di dimensioni continentali e oltre è possibile garantire le basi economiche della sovranità. Da qui appunto gli obiettivi egemonici perseguiti dalla Germania nella guerra, contro la realizzazione dei quali si deve combattere con tutte le forze materiali e morali, contrapponendo ad essi non però la semplice preservazione o restaurazione dell'indipendenza nazionale, bensì la ricerca di una soluzione pacifica e volontaria, cioè federale del problema reale consistente nell'interdipendenza crescente su scala continentale e mondiale.

Accanto alla chiarificazione concettuale dell'opposizione fra collaborazione interstatale e unificazione, questo è dunque il secondo contributo decisivo dato da Einaudi negli scritti in esame al chiarimento della problematica dell'unificazione europea. Si tratta di un punto di vista che d'ora in poi resterà costante, sia pure attraverso successivi approfondimenti, nel pensiero federalista di questo autore, e che riemergerà in tutte le più acute prese di posizioni a favore della federazione europea⁹.

Rispetto ai contributi di Einaudi alcuni importanti passi in avanti sono già presenti nell'opera contemporanea di Agnelli e Cabiati. Del loro libro, ricco di spunti di notevole interesse¹⁰, vengono qui per altro

⁹ Cfr. L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, *op. cit.*, che comprende i suoi scritti federalisti più importanti dal 1918 fino al 1948. Occorre tener presente che, se il discorso sulla necessità di creare grandi spazi statali in conseguenza della crescente interdipendenza economica su scala continentale e mondiale aveva cominciato già dalla fine dell'800 ad essere un tema sempre più ricorrente nel dibattito politico-culturale (cfr. in proposito soprattutto C.H. Pegg, *op. cit.*, anche per quanto concerne la bibliografia sull'argomento), la novità delle tesi einaudiane sta nel fatto che esse inquadrano in termini rigorosi tale discorso nella prospettiva del federalismo europeo. Sullo stesso tema sono da segnalare in quello stesso periodo gli importanti contributi di Agnelli e Cabiati, *op. cit.*, e di A. Demangeon, *Le déclin de l'Europe*, Paris, Wentworth, 1920, sul quale cfr. pure C.H. Pegg, *op. cit.*, pp. 754-55.

¹⁰ Per l'inquadramento del contesto politico in cui è nato questo libro ed il chiarimento dell'influenza di Einaudi e di Frassati (allora direttore de *La Stampa*) sull'emergere dell'orientamento federalista del fondatore della FIAT, cfr. V. Castronovo, *Giovanni Agnelli*, Torino, Einaudi, 1977, pp. 132-135, 159-162, 725 (da tener presenti anche l'articolo di Frassati su *La Stampa* del 29 ott. 1918, intitolato *L'assemblea degli azionisti FIAT. L'opera della società durante la guerra*, e il libro di AA VV, *I cinquant'anni della FIAT*, Milano, Mondadori, 1950, p. 128). Tra le fonti culturali di questo libro ha grande rilievo la letteratura inglese contemporanea, e in particolare quella favorevole alla trasformazione dell'impero inglese in una vera e propria federazione sul modello nordamericano. Tra gli altri, vien fatto riferimento dagli autori a J.R. Seeley (di cui però viene citato solo

prese in considerazione soltanto le tesi più chiarificatrici attinenti al tema specifico della S.d.N. A questo proposito i due autori per un verso si riallacciano direttamente al discorso einaudiano facendone proprie le due tesi centrali sopraindicate (e prendendo più nettamente posizione, come si è visto, a favore di una federazione europea), mentre, per l'altro verso, lo integrano con dei contributi originali.

Il più notevole di questi contributi consiste in un'argomentazione più ampia e articolata a sostegno della tesi che la SdN non impedirà nuove guerre, e anzi contribuirà a favorirne lo scatenamento. Nell'approfondire la critica einaudiana, che individua il difetto strutturale del progetto della SdN nell'assenza di una reale limitazione della sovranità, i due autori esaminano dettagliatamente i singoli aspetti del progetto del Presidente Wilson e, tra l'altro, demistificano in modo radicale l'idea, che nel progetto ha un'importanza centrale, del tribunale supremo, davanti ai deliberati del quale tutti gli stati dovrebbero inchinarsi.

Un tribunale arbitrale, come dimostra l'esperienza storica, non è in grado, nei confronti di Stati che conservano, oltre alla sovranità formale, la possibilità effettiva di difenderla militarmente, di far valere le proprie sentenze in tutti i casi in cui i suddetti Stati ritengono lesi da tali sentenze i propri interessi vitali. Né ci si deve illudere di poter superare tale resistenza impiegando la forza coattiva delle nazioni collegate. In effetti, se tale forza coattiva è quella delle armi, allora si cadrebbe nella situazione che la SdN vorrebbe escludere; cioè si sarebbe costretti a continuare su scala sempre crescente una corsa agli armamenti, destinata fatalmente a sboccare in una guerra. Se invece si ritenesse di dar forza coattiva alle sentenze del tribunale internazionale, minacciando l'esclusione della potenza ribelle dagli accordi economici, tale sanzione sarebbe nei casi decisivi insufficiente: "1° perché, se la Potenza in questione si pone d'accordo con altri Stati, può costituire una forza tale da resistere al blocco economico per tutta la durata di una lunga guerra; 2° perché questa resistenza può venire facilitata da accaparramenti di materie prime e di commestibili compiuti con la dovuta larghezza nel periodo prebellico"¹¹. D'altro canto, l'idea di poter superare tali difficoltà con il disarmo è ancor più fantastica, dal momento che non ci sono mezzi adeguati "per impedire ad uno stato di preparare almeno potenzialmente una organizzazione militare superiore a quella che appaia esteriormente sulla carta", ed è d'altronde chiaro

Introduction to political science, e non l'assai più importante *The expansion of England*, 1883, trad. ital. *L'espansione dell'Inghilterra*, con introduzione di G. Falco, Bari, Laterza, 1928, e L. Curtis (a cura di), *The Commonwealth of the nations*, London, Franklin Classics Trade Press, 1916.

¹¹ Cfr. G. Agnelli e A. Cabiati, *op. cit.*, p. 88.

che “i popoli più industriali e meno democratici... saranno sempre superiori agli altri nella rapida organizzazione di eserciti”¹².

È significativo che i due autori rafforzino queste critiche veramente preveggenti ricorrendo all'autorità di Treitschke, vale a dire di uno dei più noti esponenti di quella dottrina tedesca dello Stato-potenza (*Machtstaatsgedanke*) che è stata il principale strumento di giustificazione ideologica del nazionalismo e dell'imperialismo tedesco soprattutto nel periodo della prima guerra mondiale¹³. Essi evidentemente rifiutano l'orientamento valutativo nazionalistico e imperialistico proprio di questa corrente culturale e vi contrappongono la scelta a favore del superamento, tramite il federalismo, delle radici della politica di potenza, e quindi del nazionalismo e dell'imperialismo; ma ne riconoscono nello stesso tempo la validità dei contributi scientifici, che si collocano nel filone della secolare tradizione di pensiero fondata sulla teoria della ragion di Stato, e l'indispensabilità degli stessi ai fini di una comprensione adeguata della problematica dei rapporti internazionali. Attraverso Treitschke recepiscono in sostanza l'insegnamento fondamentale della teoria della ragion di Stato, il quale imputa la politica di potenza e le tendenze bellicose emergenti nei rapporti fra gli Stati in ultima analisi all'anarchia internazionale, cioè alla pura e semplice divisione dell'umanità in Stati sovrani, in conseguenza della quale ogni Stato, indipendentemente dal regime politico e dal sistema produttivo, deve piegarsi alla legge della forza per tutelare la propria autonomia¹⁴. E riconoscono perciò che, in mancanza di una reale limita-

¹² *Ibid.*, p. 81.

¹³ Cfr., per un inquadramento generale della dottrina tedesca dello Stato-potenza, F. Meinecke, *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, München, R. Oldenbourg, 1924, trad. ital., *L'Idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, Vallecchi, 1970. Si veda anche S. Pistone, *Friedrich Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969.

¹⁴ Utilizzando il punto di vista della ragion di Stato, essi non solo capiscono che la politica di potenza deriva in ultima analisi dalla situazione anarchica dei rapporti internazionali più che dalla natura delle strutture interne agli Stati, ma si rendono anche conto che il dominio delle caste militari e delle tendenze militaristiche (le quali certo favoriscono la propensione ad una politica di potenza esasperata) negli Stati continentali europei, soprattutto in Germania, è anche una conseguenza dell'anarchia internazionale che favorisce oggettivamente il militarismo e indebolisce le forze democratiche e progressiste. Per questo criticano come semplicistica la tesi del presidente Wilson (che è una delle basi concettuali del suo progetto di SdN), secondo cui le tendenze bellicose e imperialistiche sono essenzialmente il frutto della natura autoritaria e antidemocratica delle strutture interne di certi Stati. Cfr. Agnelli e Cabiati, *op. cit.*, pp. 51-52, 78-80, 93-99. Per un confronto fra le teorie dei rapporti internazionali fondate sulla tesi del “primato della politica interna” e la teoria della ragion di Stato, fondata sul concetto di anarchia internazionale, cfr. S. Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di stato*, Milano, Franco Angeli, 1973, in particolare l'introduzione.

zione della sovranità, rimane incondizionatamente valida l'affermazione dello storico tedesco secondo cui "La guerra non sarà mai bandita dal mondo per virtù di corti arbitrali tra le nazioni. Nelle grandi questioni vitali di una nazione, l'imparzialità degli altri membri della Società degli Stati è semplicemente impossibile. Non possono questi ultimi non essere un partito, appunto perché costituiscono una comunità vivente. Se fosse fattibile la pazzia che la Germania rimettesse ad un arbitrato la questione dell'Alsazia-Lorena, quale potenza europea potrebbe essere imparziale? Non esiste neppure per sogno. Donde il noto fenomeno che i Congressi internazionali sono ben capaci di formulare i risultati di una guerra, di ordinarli giuridicamente, ma che non valgono a stornare la minaccia di una guerra". E ugualmente valida rimane l'altra nota osservazione che i trattati internazionali stretti fra due Stati rimangono in piedi solo "fino a quando le condizioni dei due Stati non mutano interamente"¹⁵.

Nell'atteggiamento di Agnelli e Cabiati di fronte alle tesi di Treitschke c'è in fondo una conferma significativa del fatto che il pensiero federalista teoricamente più consistente, e quindi capace di superare i limiti del pacifismo utopistico, trae uno dei suoi fondamentali punti di forza da un confronto critico e creativo con la dottrina della ragion di Stato. E vi è altresì la conferma che senza il punto di vista valutativo favorevole al superamento definitivo dei rapporti di potenza fra gli Stati non è possibile superare il limite di fondo del puro pensiero politico realistico, il quale, come mostra chiaramente l'esempio di Treitschke, studiando la realtà internazionale dall'angolo visuale dell'interesse di potenza del singolo Stato, è portato a vedere nell'anarchia internazionale non una situazione storicamente determinata e quindi storicamente superabile da parte della volontà umana, bensì un dato naturale e immodificabile¹⁶.

Pure fondato sull'utilizzazione critica della teoria della ragion di Stato è l'ulteriore e decisivo argomento su cui i due autori basano la previsione del fallimento della SdN. "Cosa è – si domandano – in ultima analisi questo concetto di una lega di nazioni, che mantenga ad ognuna di essa la piena sovranità? Non è altro, se noi ben vi riflettiamo, che il concetto allargato della 'bilancia delle Potenze'; cioè un organismo che cerca di creare un equilibrio stabile nella politica europea. Ma

¹⁵ I due passi di Treitschke riportati da Agnelli e Cabiati alle pp. 88-89 sono tratti da *La politica*.

¹⁶ Cfr. Agnelli e Cabiati, *op. cit.*, pp. 84-89, i quali citano alcuni esempi significativi (riguardanti Treitschke ed altri meno noti teorici tedeschi dello Stato-potenza) della tendenza a considerare l'anarchia internazionale un dato naturale. In generale, sul problema dell'inserimento degli schemi concettuali tratti dalla dottrina della ragion di Stato nella teoria federalista, cfr. M. Albertini, *op. cit.*, pp. 105-110.

ciò che appunto ha dimostrato la storia, è la vanità di questo concetto ed i pericoli che porta con sé. È impossibile bilanciare delle forze vive. Le nazioni, gli Stati non sono masse inerti che possano essere disposte in bilico in un sistema; ma bensì organismi viventi, che si espandono l'uno con energia diversa dall'altro, secondo leggi naturali a noi ignote. Convenzioni umane non possono arrestare lo sviluppo naturale e se lo tentano, non fanno che aggiungere una causa di più a quelle già preesistenti di conflitto. Fino a quando gli interessi della Germania non vengano fusi con quelli della Francia, dell'Inghilterra, ecc., ad ogni passo dello sviluppo storico il patto internazionale che lega le nazioni fra di loro si trasformerà in un letto di Procuste, contro le torture del quale le nazioni saranno naturalmente spinte a reagire, o modificando regolarmente e periodicamente il patto internazionale, o spezzandolo. La lega delle nazioni diventa in tali condizioni la fucina di un'atmosfera di sospetti e di insidie, da cui una nuova guerra europea potrebbe venire affrettata, anziché eliminata. Non vi è nulla di meglio di patti non mantenuti, per creare nuove e più minacciose fonti di dissidio¹⁷.

In sostanza, poiché l'evoluzione economica e demografica era diventata, in piena rivoluzione industriale, sempre più rapida, era ormai impossibile pensare di poter assicurare un minimo di ordine internazionale con il vecchio sistema europeo di equilibrio fra le potenze, capace, entro certi limiti, di funzionare solo in una situazione nettamente più statica. Si doveva invece avere il coraggio di superare alla radice, con la federazione, il sistema degli Stati sovrani in Europa, che era la fonte principale di disordine e di guerra in Europa e nel mondo intero; mentre il cercare di aggirare le difficoltà oggettive connesse al superamento di tale sistema, semplicemente nascondendo la vecchia realtà dietro un paravento ideologico e giuridico, non poteva far altro che aggrovigliare i problemi e porre le premesse della squalifica morale della nuova organizzazione internazionale di fronte all'opinione pubblica delle potenze insoddisfatte. Sarebbe stato meglio, sembrano chiaramente suggerire i due autori, lasciare in primo piano senza finzioni ipocrite e senza inutili impacci giuridici il sistema dell'equilibrio.

Per meglio cogliere il rilievo teorico di queste considerazioni, si può, tra l'altro, notare come esse convergano in parte con la famosa teoria dello sviluppo diseguale, la quale fornisce la base dell'argomentazione con cui Lenin, negli anni della prima guerra mondiale, giustificò il rifiuto della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa¹⁸. In

¹⁷ Cfr. Agnelli e Cabiati, *op. cit.*, pp. 81-82.

¹⁸ Cfr., di Lenin, l'articolo *Sulla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa* (pubblicato

regime capitalistico tale obiettivo era praticamente irraggiungibile, a suo avviso, precisamente perché l'inevitabilmente diseguale sviluppo delle economie capitalistiche dei diversi Stati avrebbe periodicamente modificato i preesistenti equilibri di forza economici, politici e militari e spinto quindi gli stati non più soddisfatti dall'esistente distribuzione delle risorse mondiali a spezzare con la forza i trattati di collaborazione internazionale. Donde appunto l'inutilità di stabilire come uno degli obiettivi della lotta socialista, finché non fosse stato abolito il capitalismo, l'unificazione europea. Il fatto è, a ben vedere, che Lenin, parlando di Stati Uniti d'Europa, aveva in realtà presente un qualche modello confederale tipo la SdN, e cioè un'organizzazione internazionale che lo sviluppo diseguale tende fatalmente a spezzare per la semplice ragione che i suoi componenti sono Stati sovrani e armati, e quindi il rafforzamento economico e/o demografico di taluno di essi in confronto agli altri si traduce automaticamente in aumento della loro potenza militare, e di conseguenza in rottura dell'equilibrio strategico. Radicalmente diversa è per contro, come mettono in luce Agnelli e Cabiati, la situazione di una vera federazione, in quanto in essa i fenomeni di sviluppo diseguale (in una certa misura inevitabili con qualsiasi sistema produttivo), verificandosi nei rapporti fra Stati disarmati, comportano certo divergenze anche gravi, ma non fanno nascere problemi di natura strategica.

Analoga lucidità dimostrano i due autori quando, al di là del problema dell'inadeguatezza della SdN a garantire la pace, si soffermano a chiarire il contenuto oggettivamente conservatore e reazionario sul piano dei rapporti sociali, che tale struttura avrà fatalmente, proprio in quanto forma di confederazione di Stati sovrani. Delle loro considerazioni in proposito una merita di essere particolarmente sottolineata, in quanto anticipa, *in nuce*, uno dei temi centrali della successiva critica federalista alle strutture integrative di carattere confederalistico-funzionalistico. Concretamente, essi vedono nella SdN una riedizione della Santa Alleanza e fondano tale giudizio sulla seguente analisi di J. Dover Wilson: "E' certo che il capitale europeo dirà la sua parola al tavolo delle trattative ed eserciterà una considerevole influenza nel nuovo Concerto Europeo, quale potrà venire costituito. Ora supponiamo – ipotesi non impossibile – che un accordo di capitalisti ottenesse il completo controllo di qualche paese politicamente arretrato, come la Russia, e supponiamo ancora che scoppiasse una grave crisi nel campo del lavoro in Inghilterra o in Francia; non potrebbe allora verificarsi un accordo

nel n. 44 del *Sotsial-Demokrat* il 5 settembre 1915 (23 agosto 1915) e *L'imperialismo come fase suprema del capitalismo*, Roma, Rinascita, 1948, in particolare i capp. VII, VIII, IV.

nella conferenza internazionale al fine di trasferire truppe russe in occidente ‘per preservare i sacri diritti della proprietà e della tranquillità in Europa?’. Questa supposizione potrà sembrare fantastica: eppure fu precisamente in questa guisa e su identiche basi che la Santa Alleanza intervenne negli affari interni dei paesi europei durante la seconda e la terza decade del secolo scorso, e ancora non più tardi del 1849 si vede la Russia, rimasta fedele ai principi di trent’anni prima, accorrere in aiuto dell’Austria per la soppressione della libertà in Ungheria¹⁹. Una tale situazione in cui le oligarchie finanziarie possono utilizzare la forza schiacciante, di cui dispongono gli interessi conservatori di taluni paesi arretrati socialmente e politicamente, per rovesciare gli equilibri politico-sociali più favorevoli agli interessi progressisti esistenti in altri paesi, può essere secondo Agnelli e Cabiati eliminata precisamente se, “in luogo di una Lega di nazioni, si abbia lo Stato federato, al cui Congresso tutti i gruppi sociali abbiano proporzionale rappresentanza e dove l’esercito sia unico, composto dalla fusione degli elementi di tutte le nazioni e assiso su una base democratica”²⁰.

Al di là del caso-limite ipotizzato, quello che è importante è il concetto informatore di questa critica, vale a dire la messa in evidenza che un’organizzazione internazionale, implicante il trasferimento di importanti competenze statali ad organismi interstatali sottratti ad un effettivo controllo democratico da parte della popolazione complessiva degli Stati membri dell’organizzazione stessa, non può che favorire le forze economico-sociali che dall’indebolimento dei controlli democratici sull’azione dello Stato hanno tutto da guadagnare. Si tratta di un concetto la cui validità è generalizzabile, nel suo nucleo centrale, alle strutture integrative di carattere confederalistico-funzionalistico, implicanti precisamente l’assenza di adeguati controlli democratici degli organi interstatali. E, in questo senso, si può dire che Agnelli e Cabiati precorrono la critica federalista di questo dopoguerra all’integrazione funzionalistica²¹.

L’acutezza della loro analisi, così come di quella di Einaudi, occorre dire venendo alla conclusione, non ebbe purtroppo alcun esito pratico negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra. Il loro discorso non fu raccolto non solo dagli ambienti nazionalisti conservatori, il che era ovvio, ma pure dalle forze politicamente più avanzate. Basterà, a quest’ultimo proposito, ricordare due esempi significativi: Gobetti e Gramsci.

¹⁹ Cfr. Agnelli e Cabiati, *op. cit.*, p. 71.

²⁰ *Ibid.*, p. 72.

²¹ Una illustrazione assai penetrante degli aspetti fondamentali di questa critica si

Il primo, pur con alcune riserve e senza troppo illudersi sulla possibilità di una duratura pace universale, approvò nella sostanza il progetto wilsoniano della SdN, e rifiutò esplicitamente la proposta federale di Agnelli e di Cabiati, partendo dalla concezione mazziniana delle nazioni affratellate, ma sovrane e armate: “Una confederazione di Stati quale propongono l’Agnelli e il Cabiati nel loro recente volume non è possibile perché ci sono, oltre alle forze economiche ed industriali, delle altre forze più grandi, perché comprendono anche queste, e sono le forze ideali dei popoli, che non rinunceranno mai alla loro storia o almeno non vi rinunceranno ora e non andranno a cercare il nirvana in un’artificiale unità che effettivamente sarebbe varietà confusa e contrastante. Come si potrebbe giungere ad una unità di lingue? Come ad unità di legislazione, e di governo? O si tratterebbe di un’unità solo relativa, cioè la *Federazione* si risolverebbe nella *Società* (Gobetti si riferisce qui alla SdN), oppure si avrebbe una artificiale unità contraria alla storia e alle tendenze umane”²².

Quanto a Gramsci, un suo articolo del 1919²³ polemico contro Agnelli, riferendosi principalmente alla costituzione di un corpo di polizia interna alla FIAT, indica come egli considerasse il fondatore della FIAT un convinto assertore del progetto wilsoniano della SdN. Dal che emerge in modo estremamente netto come la problematica federalista fosse del tutto assente dall’ottica del futuro fondatore del Partito Comunista d’Italia.

Il discorso avviato da Einaudi e da Agnelli e Cabiati non entrò dunque allora nel dibattito politico, e fu necessario giungere, dopo l’esperienza fascista, alla Resistenza perché le loro anticipazioni trovassero in Italia un terreno fertile di sviluppo²⁴.

trova in L. Levi, *L’integrazione europea*, Torino, Cooperativa libraria universitaria torinese, 1974.

²² Cfr. P. Gobetti, *La società delle nazioni*, Energie nuove, serie I, n. 5, 1-15 gennaio 1919, pp. 65-67, ripubblicato in P. Gobetti, *Scritti politici*, a cura di P. Spriano, Torino, Einaudi, 1969, pp. 36-42. Va sottolineato che Gobetti rifiuta, sia pure senza esaminarla a fondo, la critica della dottrina dello Stato nazionale che Agnelli e Cabiati pongono alla base della loro proposta federalista, e che fondano sull’analisi di Lord Acton (cfr. *Nationality, 1862*, raccolto in *The History of freedom and other essays*, London, McMillan, 1922, pp.270-300). Circa l’incapacità da parte di Gobetti di superare il punto di vista nazionale cfr. le puntuali annotazioni di Cofrancesco nella nota inserita in G. Calogero, *Difesa del liberalsocialismo e altri saggi*, nuova edizione a cura di M. Schiavone e D. Cofrancesco, Milano, Marzorati, 1972, pp. XXIV-XXXI.

²³ Cfr. A. Gramsci, *Un soviet locale*, Avanti, edizione torinese, 5 febbraio 1919, pubblicato in *2000 Pagine di Gramsci*, I. *Nel tempo della lotta (1914-1926)*, Milano, Il Saggiatore, 1964, pp. 357-359.

²⁴ Cfr. *L’idea d’Europa nel movimento di Liberazione 1940-1945*, a cura di Gaetano Arfé, Roma, Bonacci Editore, 1986.

Note

IL RITORNO DEL LATO TRAGICO DELLA STORIA

*À ce retour brutal du tragique dans l'Histoire,
nous nous devons de répondre
par des décisions historiques.¹*

L'invasione russa dell'Ucraina impone al mondo un brusco ritorno a una precisa logica delle relazioni internazionali, la politica di potenza, per la quale l'interesse nazionale non solo è prioritario, ma così strabordante che la sua tutela può e deve prevedere la minaccia e la reazione, se non bellica almeno economica. Ciò traspare in primo luogo e nella forma più tremenda nelle recenti dichiarazioni del Presidente della Federazione Russa: "Whoever tries to hinder us, and even more so to create threats for our country, for our people, should know that Russia's response will be immediate and will lead you to such consequences that you have never experienced in your history."²

L'invasione dell'Ucraina ha senza dubbio portato a un'esacerbazione di questa logica, ma dobbiamo riconoscere che essa, pur con forme diverse, si estende ora all'intero spettro dei protagonisti politici della vicenda. Prendiamo in considerazione alcune parole del Presidente Biden, in reazione ai fatti bellici: "He thought [Putin] the West and NATO wouldn't respond. And he thought he could divide us at home. Putin was wrong. We were ready. (...) Let me be clear, our forces are not engaged and will not engage in conflict with Russian forces in Ukraine. Our forces are not going to Europe to fight in Ukraine, but to defend our NATO Allies – in the event that Putin decides to keep moving west. For that purpose, we've mobilized American ground forces, air squadrons,

¹ Emmanuel Macron, *Address to the Nation*, 2/03/2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/03/02/adresse-aux-francais-ukraine>.

² Full text: *Putin's declaration of war on Ukraine*, The Spectator, 24/02/2022, <https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine>.

and ship deployments to protect NATO countries including Poland, Romania, Latvia, Lithuania, and Estonia.”³

La tesi è confermata anche dal discorso della Presidente von der Leyen alla plenaria del Parlamento europeo del 1° marzo 2022: “This is a moment of truth for Europe. Let me quote the editorial of one Ukrainian newspaper, the *Kyiv Independent*, published just hours before the invasion began: ‘This is not just about Ukraine. It is a clash of two worlds, two polar sets of values.’ They are so right. This is a clash between the rule of law and the rule of the gun; between democracies and autocracies; between a rules-based order and a world of naked aggression. How we respond today to what Russia is doing will determine the future of the international system. The destiny of Ukraine is at stake, but our own fate also lies in the balance. We must show the power that lies in our democracies; we must show the power of people that choose their independent paths, freely and democratically. This is our show of force.”⁴

Le dichiarazioni dei leader citati e anche i provvedimenti concreti di reazione all’aggressione russa si pongono ovviamente su un piano politico, ma anche morale, diverso, non paragonabile alle affermazioni ideologiche e alle decisioni belliche del Cremlino. Tuttavia, non possono sottrarsi alla logica della politica di potenza che, una volta innescata, impone a tutti gli attori coinvolti di reagire mettendo in atto misure aggressive e avanzando minacce in risposta a quelle ricevute.

Questa riemersione della politica di potenza è strettamente legata a una forte riabilitazione della retorica nazionalista. Ciò si manifesta soprattutto nelle motivazioni ideologiche che guidano l’aggressione russa, connotate da una violenta manipolazione politica dei fatti storici e della memoria, ma anche in questo caso dobbiamo aspettarci che le influenze travalichino spontaneamente i confini e contaminino sia i diretti aggrediti, che gli alleati e gli osservatori attoniti. L’ordine neo-liberale post Guerra Fredda sembra saltare per aria e con esso il principio di deterrenza, che oggi pare non sia più la temibile spada di Damocle paradossalmente utile per moderare i conflitti internazionali, ma una leva per fare la guerra con la discreta sicurezza che non ci sarà un intervento esterno, almeno sul piano militare. A onor del vero, non è il ritorno della storia *tout court*; è il ritorno del lato *tragico* della storia nel continente europeo.

³ *Remarks of President Joe Biden – State of the Union Address As Prepared for Delivery*, 1/03/2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/01/remarks-of-president-joe-biden-state-of-the-union-address-as-delivered/>.

⁴ *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the Russian aggression against Ukraine*, 1/03/2022, https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/SPEECH_22_1483.

Se si distoglie lo sguardo dai fatti bellici che, mentre scrivo, continuano a sconvolgere il mondo e se si sceglie di adottare una prospettiva ampia e di lungo periodo, ci si rende conto che il mondo è attraversato da un pernicioso processo di ridefinizione degli equilibri e di riassetto della distribuzione del potere tra i diversi attori politici. La comprensione precisa delle cause di questo processo e dei possibili esiti meriterebbe non solo un'analisi approfondita, ma ricerche dispendiose, interdisciplinari e anche un maggiore dispiegamento temporale del fenomeno stesso.

Tuttavia, ritengo che si possano distinguere almeno tre aspetti evidenti: i) la progressiva erosione della capacità degli USA di essere i guardiani dell'ordine internazionale, sia per fattori di crisi endogeni, sia esogeni; ii) la progressiva crescita dell'influenza politica e/o economica esercitata da attori *de facto* non-allineati (e.g. Cina e Russia); iii) lo stallo che impedisce al processo di integrazione europea di maturare in un esito pienamente politico e di colmare un vuoto di potere sempre più evidente.

Di fronte al disordine, a vuoti di potere, alla ridefinizione degli equilibri internazionali, quindi a nuove minacce e opportunità (a seconda della prospettiva adottata), emergono ambizioni divergenti e la logica delle divisioni e della politica di potenza trova terreno fertile. È importante comprendere i fatti bellici che sconvolgono il mondo oggi alla luce di questo processo profondo: Putin osa così tanto non semplicemente per adempiere al dovere della riunificazione nazionale; né per l'assurda e deprecabile motivazione di denazificare il governo ucraino; né solamente per contrastare la tendenza filoccidentale manifestatasi negli ultimi anni in una regione che tradizionalmente rientrava nella sfera d'influenza russa; ma perché il leader del Cremlino percepisce la precarietà del vecchio ordine a guida NATO e coglie – giustamente – un'enorme debolezza politica in seno all'Europa.

Il fenomeno è in corso di svolgimento e non è possibile prevedere con esattezza gli esiti di queste turbolenze, che oggi si manifestano in una forma tragica in Ucraina ma che potrebbero indurre tremendi riverberi altrove. Tuttavia, ritengo che la nostra comprensione, seppur parziale e transeunte, possa comunque poggiare su due consapevolezza. La prima è che dobbiamo accettare l'erosione del mondo unipolare a guida statunitense. La seconda si concreta nel fatto che la maggiore o minore capacità incisiva occidentale sulla definizione di un nuovo equilibrio mondiale stabile – che sarà in ogni caso multipolare – e di relazioni internazionali pacifiche dipenderà anche dalla volontà europea di compiere un passo in senso federale, di imporsi come potenza di pace, esercitando il proprio peso politico e diplomatico – che inevitabilmente è direttamente proporzionale anche

alla capacità militare – per ristabilire con gli altri protagonisti un nuovo equilibrio e riprendere assieme a loro quel lungo e non lineare cammino per la costruzione di un mondo che, di fronte alla sempre maggiore interdipendenza materiale, saprà riconoscere l'esigenza di imporsi regole più stringenti per evitare di capitolare nuovamente nel caos.

La Conferenza sul futuro dell'Europa anticipa provvidenzialmente l'esigenza appena espressa. L'esito di questo esperimento di democrazia partecipativa sovranazionale è chiaro e ulteriormente legittimato dai drammatici sviluppi di queste settimane: più democrazia europea, meccanismi democratici per definire la politica dell'UE, maggiore efficacia e capacità di azione delle istituzioni europee.

In una fase così tragica e cruciale, queste aspettative non possono essere tradite, ma anzi devono essere accolte e realizzate attraverso riforme concrete che portino alla nascita di una vera sovranità europea democratica; per il futuro d'Europa, per il futuro del mondo!

8 aprile 2022

Andrea Apollonio

UN ESERCITO COMUNE EUROPEO PER LE SFIDE DELLA STORIA

L'aggressione armata perpetrata dall'esercito russo nei confronti dello Stato ucraino ha riportato l'orrore della guerra sul territorio europeo, smentendo coloro che immaginavano un mondo pacifico, liberal-democratico e illuminato dalla guida statunitense. La recente tragedia dimostra pienamente la fragilità dell'attuale assetto mondiale, nel quale, nonostante l'esistenza di organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite, i rapporti tra Stati sono tuttora regolati non dal diritto, ma dalla forza.

In un'Europa che è costretta oggi ad accettare il fatto che la guerra non sia un retaggio del passato, né un problema esclusivo del Terzo e Quarto Mondo, è cruciale comprendere che la ricerca della pace non può essere etichettata come una mera utopia. È necessario criticare il concetto passivo che si ha di essa, per capire invece che la pace è una tensione attiva, che si basa sull'eliminazione della causa che conduce agli scontri tra Stati: la divisione del mondo in Stati sovrani. Per raggiungere l'obiettivo della pace, l'Unione Europea – l'unione regio-

nale che ha raggiunto, rispetto alle altre organizzazioni internazionali, un grado di sviluppo molto avanzato – deve dunque avere il coraggio di sovrastare il paradigma, superato ma ancora storicamente presente nell’immaginario collettivo, dello Stato-nazione, per dar vita a un’unione politica. Solo in questo modo sarà possibile creare un esercito europeo e trasformare l’Unione Europea da attore poco influente a livello di conflitti internazionali quale è ora, a Stato padrone del proprio destino e in grado di agire in conformità ai propri valori.

La vasta maggioranza degli Stati membri dell’Unione Europea sono membri dell’Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (21 su 27 totali UE). Sorta il 4 aprile 1949 con la firma del Trattato di Washington, la NATO è un’organizzazione militare a scopo difensivo. L’articolo 5 del suo trattato istitutivo prevede in particolare che “le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell’America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell’esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall’art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l’azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l’uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell’Atlantico settentrionale (...)”. Ne consegue che tutti i suoi membri devono essere in grado di provvedere alla sicurezza dei paesi alleati. Per questa ragione nel 2014, pochi mesi dopo l’invasione della Crimea, al summit NATO del Galles fu deciso che si sarebbe dovuto invertire il declino delle spese per la difesa. Come criterio omogeneo atto a valutare l’impegno per l’alleanza fu stabilito che entro dieci anni la spesa per la difesa di ogni Stato membro dovesse ammontare come minimo al 2% del PIL nazionale. Benché di per sé esso non sia un valore indicativo dell’effettiva efficienza e capacità difensiva di un paese, questo fu valutato come il miglior modo per una divisione paritaria dello sforzo per la sicurezza europea e nord-atlantica.

Tra i paesi che hanno superato le aspettative della NATO in investimenti militari vi è la Germania, che deteneva poco prima dell’invasione russa ai danni dell’Ucraina un budget per la difesa nettamente inferiore rispetto alla minima soglia indicata come sufficiente dall’Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (1,4% del PIL nel 2020¹). Uno Stato che invece, con la dichiarazione del Cancelliere Olaf Scholz al

¹ <https://www.sipri.org/databases/milex>; *Stockholm International Peace Research Institute*.

Bundestag del 27 febbraio 2022, ha annunciato, oltre al mantenimento dell'impegno NATO di portare la spesa per la difesa oltre la soglia minima del 2% PIL entro il 2024, anche un investimento immediato di 100 miliardi di euro² nel proprio sistema difensivo.

La Germania è un paese il cui riarmo fu una delle questioni più delicate da risolvere dopo la conclusione del secondo conflitto mondiale. Chiaramente in questo momento non si parla di un riarmo tedesco, ma di un investimento molto più consistente rispetto al passato: si passerebbe da una spesa di 52,765 miliardi di dollari del 2020³ (1,4% del PIL) a una spesa ipotetica totale di 76,928 miliardi di dollari (2% del PIL tedesco 2021⁴), ai quali vanno sommati i 100 miliardi di euro stanziati in aggiunta. Entro il 2024 la Germania diventerà dunque il terzo paese al mondo per spese militari complessive, dietro a USA e Cina, anche se è bene chiarire che il Trattato di non Proliferazione Nucleare (NPT), entrato in vigore nel 1970, impedisce agli Stati che – come la Germania – non detenevano il nucleare a scopi bellici entro quella data di sviluppare testate nucleari.

Dopo la creazione della NATO nel 1949, e nei primi anni di Guerra Fredda sul suolo europeo, fu evidente che la Repubblica Federale Tedesca (RFT), ancora priva di mezzi militari, necessitasse di un esercito per fungere da baluardo difensivo per tutta la parte occidentale del continente, trovandosi proprio al confine con il blocco est-europeo controllato dall'URSS. La Francia, spaventata da questa prospettiva, propose nel 1950 di istituire una Comunità di difesa europea (CED), in modo da impedire ipotetici futuri tentativi di aggressione armata per mano tedesca e dotare l'Europa occidentale di un'efficace sistema difensivo. La proposta fu colta da Altiero Spinelli, che suggerì all'allora primo ministro italiano Alcide de Gasperi di proporre l'inserimento di un articolo, che poi diventerà l'art.38 del trattato CED, che prevedesse la creazione, a fianco della CED, di una Comunità politica europea. Nel 1954 il Parlamento francese bocciò la ratifica del trattato CED, ponendo la fine al tentativo più vicino alla creazione di uno Stato federale europeo. Alla Germania fu concesso un riarmo graduale e di bassa entità, sotto l'ancoraggio alla NATO, nella quale la RFT entrò a far parte nel 1955.

A quasi settant'anni di distanza, nonostante il progressivo sviluppo dell'integrazione europea, l'Unione Europea si trova ancora priva di una comunità politica e di un esercito comune, e il problema della dife-

² Deutscher Bundestag – 20. Wahlperiode – 19. Sitzung. Berlin, Sonntag, den 27. Februar 2022.

³ <https://www.sipri.org/databases/milex>; Data for all countries from 1988–2020 in constant (2019) USD.

⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=DE>.

sa viene ancora affrontato, come manifesta l'esempio della Germania, attraverso un aumento delle spese militari nazionali.

La creazione di un esercito europeo, sotto il controllo di uno Stato federale europeo, consentirebbe di superare l'inefficienza e mal allocazione delle risorse dei singoli Stati per la sicurezza: l'aumento delle spese militari da parte di ogni singolo Stato nazionale membro NATO rende le spese degli Stati UE più ricchi – Francia e Germania – simili a quelle della Russia, che spende 61,713 miliardi di dollari per il proprio esercito (2020)⁵. Un dato che deve tenere conto anche della differenza tra spesa e reale capacità distruttiva, in quanto con una spesa simile la Russia detiene comunque il secondo arsenale nucleare al mondo. Tentare di risolvere il problema da un punto di vista nazionale fa sì che ogni Stato europeo preso singolarmente non riesca dunque a garantire per sé la propria sicurezza.

La sicurezza rappresenta una delle sfide cui gli Stati nazionali europei sono in grado di far fronte solo in virtù dell'ombrello nordatlantico. Una difesa comune europea riuscirebbe invece a gestire le sfide alle quali gli europei si trovano di fronte, sfide che possono essere affrontate solo se si interviene alla radice dei problemi che le causano: superare le divisioni nazionali e creare un esercito comune europeo, anche tra un gruppo ristretto di Stati, gestito da una Unione federale.

Daniele Berardi

CORSI E RICORSI NELLA POLITICA ESTERA DEGLI USA

Introduzione.

Occuparsi della politica estera americana e valutare attentamente le decisioni prese nel merito dalle amministrazioni statunitensi in carica è sempre stato visto come un aspetto fondamentale dell'analisi politica. Un'uguale rilevanza assume tuttavia oggi un'analisi che prenda in esame le motivazioni di queste decisioni e cerchi di capire qual è il ruolo che le diverse Presidenze degli Stati Uniti hanno ritenuto che il potere americano dovesse assumere.

⁵ <https://www.sipri.org/databases/milex>; Data for all countries from 1988–2020 in constant (2019) USD.

La nascita della potenza americana.

I Padri fondatori degli Stati Uniti d'America avevano certamente chiara l'idea che uno Stato americano sarebbe diventata una potenza a livello continentale e, in prospettiva, globale. Come è noto, la svolta federale, decisa alla Convenzione di Filadelfia e poi sancita nella Costituzione del 1787, servì principalmente per evitare lo sfaldamento dell'Unione confederale e, in un certo senso, per perfezionare gli obiettivi che mossero l'indipendenza dalla madrepatria. In *Democrazia in America* Tocqueville identifica “due elementi perfettamente distinti, che altrove si sono spesso combattuti, ma che in America si sono incorporati uno nell'altro e combinati meravigliosamente. Voglio dire lo *spirito di religione* e lo *spirito di libertà*”¹. Questa diffusione universale, quasi sacrale, dei valori che troviamo già negli albori del pensiero politico americano è poi esposta chiaramente per la prima volta con notevole peso politico nella Dichiarazione di Indipendenza. Una citazione di Jefferson fa comprendere molto chiaramente che l'orizzonte dei Padri fondatori non era limitato al successo degli USA ma volto al progresso dell'intera umanità: “riteniamo di agire in forza di obblighi non ristretti ai limiti della nostra società. È impossibile non essere consapevoli che stiamo agendo per tutta l'umanità; che circostanze negate ad altri, ma concesse a noi, ci hanno imposto il dovere di dimostrare qual è il grado di libertà e di autogoverno in cui una società può arrischiarsi a lasciare i suoi singoli membri”². Un contributo fondamentale a questa visione era dato anche dal sistema istituzionale che permetteva in linea di principio di accogliere comunità sempre più vaste di persone e di territori in modo pacifico e con la garanzia dell'autogoverno.

Questa concezione abbastanza ingenua venne declinata in senso più strategico trent'anni dopo durante la presidenza di Monroe. La Dottrina Monroe, coniata in un momento estemporaneo e instabile di unità nazionale a seguito della Guerra del 1812 detta *Era of Good Feelings*, asseriva che il nuovo mondo non sarebbe più stato soggetto alla colonizzazione da parte delle potenze europee e che gli USA, pur rimanendo neutrali nella gestione delle colonie esistenti, avrebbero considerato un atto ostile e un attacco alla propria sicurezza qualsiasi ingerenza nei confronti di quelle ex-colonie che avevano dichiarato l'indipendenza.

¹ Alexis de Tocqueville, *L'origine degli angloamericani e l'influenza che essa ha avuto sul loro avvenire*, in *La democrazia in America*, trad. it. Milano, BUR, 2016, pp. 54.

² Paul Leicester Ford (a cura di), *The writings of Thomas Jefferson*, New York, G.P. Putnam's Sons, 1892-1899, vol. VIII, pp. 158-59, cit. in Henry Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2015, p. 236.

Si tratta sostanzialmente dell'intento di stabilire una sfera d'influenza americana radicalmente distinta da quella europea, in un contesto di continuità dell'isolazionismo dalle questioni europee.

Theodore Roosevelt raccolse l'eredità di un secolo di straordinario sviluppo industriale ed economico per superare la semplice opposizione al colonialismo della Dottrina Monroe e mostrare al mondo la prospettiva di potenza globale degli USA. La spinta ideale del *Destino Manifesto* e della "diffusione della civiltà" era sempre cruciale e forte, come dimostrano le stesse parole di Roosevelt: "L'espansione della civiltà produce la pace (...). L'espansione di tutte le grandi potenze civilizzate significa vittoria di legge, ordine e giustizia"³. Egli adoperò la classica politica di potenza, in modo non dissimile a quanto accadeva in Europa, con l'uso della forza militare e le minacce di pesanti ritorsioni, per garantire la stabilità interna e la difesa e l'ampliamento degli interessi esclusivi americani a scapito di quelli delle potenze europee. Dopo il conseguimento dell'egemonia continentale, le basi per diventare una superpotenza erano poste e l'obiettivo della politica di potenza americana diventò (dopo la momentanea battuta d'arresto causata dalla Grande Depressione) il mantenimento della stabilità degli equilibri mondiali.

Revival neo-Rooseveltiano nella competizione USA-Cina.

Sicuramente il confronto con la Cina è stato il tema intorno a cui ruotava l'intera presidenza Trump, e anche uno dei punti di maggiore fragilità dell'intera strategia americana. Nel fuoco incrociato di questo scontro sono finite le organizzazioni multilaterali e, più in generale, i rapporti globali che si erano consolidati dopo la caduta dell'URSS. Con la giustificazione che gran parte delle responsabilità dell'aumento delle diseguaglianze fossero da attribuire alla globalizzazione *tout court*, venne inaugurata in effetti una politica di progressivo svuotamento delle organizzazioni internazionali, che, unita ad una visione utilitaristica del mondo e ad una scarsa fiducia nei confronti degli alleati, portò ad un notevole sconvolgimento dell'ordine internazionale.

Nadia Schadlow, che è stata *Deputy National Security Advisor for Strategy* nell'amministrazione Trump, sviluppa lucidamente la strategia della politica estera dell'amministrazione Trump, in un saggio intitolato significativamente *La fine dell'illusione americana*⁴, intorno a tre pun-

³ Theodore Roosevelt, *Expansion and Peace*, in *The strenuous life*, New York, P.F. Collier and Sons, 1899, p. 29.

⁴ Nadia Schadlow, *The End of American Illusion, Trump and the world as it is*, For-

ti. Innanzitutto, il criterio d'interpretazione del mondo dopo il crollo dell'URSS seguito dai presidenti e dalla società americana risponderebbe ad una "illusione dell'ordine liberale": ciò sarebbe motivato dal fatto che la globalizzazione avrebbe dovuto portare prosperità a tutti, mentre ha causato l'aumento delle diseguaglianze e la perdita del potere d'acquisto delle famiglie americane. La seconda critica riguarda le organizzazioni internazionali: esse avrebbero dovuto "affrontare le grandi sfide e far emergere una governance globale con il sostegno della leadership americana", mentre, vittime della loro eccessiva burocrazia, sono diventate uno strumento cinese (la Cina fu ammessa al WTO nel 2001 con l'auspicio di favorire un percorso verso la democrazia) per stabilizzare ulteriormente il suo regime totalitario e rafforzarsi in modo unilaterale sul piano globale sfruttando l'interdipendenza economica e rafforzare il potere e il controllo del Partito; avrebbero inoltre introdotto una mentalità tendente a minimizzare l'importanza della sovranità nazionale. Il terzo punto è la constatazione della decrescita del potere militare americano, ormai sfidato in ogni campo e che fa troppo affidamento su alleati regionali, spesso non all'altezza.

La politica estera di Trump, definita da Emma Ashford "unilateralismo belligerante"⁵, non è affatto un totale *disengagement*, non rifiuta l'ottica unipolare, ma, anzi, la porta all'estremo dando la priorità alla primazia militare e agli interessi degli USA a scapito dell'ottica liberale e della promozione della democrazia. In altre parole, nella visione di Trump la globalizzazione, identificata come un cambiamento radicale, richiede, di concerto, un cambiamento radicale della strategia e della visione del mondo. Tuttavia, a dispetto degli obiettivi di rafforzare gli USA ed ostacolare la crescita della Cina, questa strategia, avvicinandosi ad una classica politica imperiale (già percorsa in passato dagli stessi Stati Uniti) e rifiutando l'eccezionalità del ruolo americano di demiurgo di un ordine liberale unificato, favorisce l'emergere di un diverso e ugualmente influente polo di potere globale. Questa politica aggressiva sul piano internazionale ha avuto anche conseguenze sulla politica interna: l'esecutivo ha espresso lati apertamente autoritari manifestatisi chiaramente quando il Presidente ha istigato un folto gruppo di facinorosi accorsi ad un suo comizio ad assaltare il palazzo del Congresso per impedire la certificazione dell'elezione di Joe Biden, fatto che si configura come un tentativo di condizionare con la violenza un processo democratico.

eign Affairs, 99 n. 5, (September/October 2020), pp. 35-45.

⁵ Emma Ashford, *Strategies of restraint, remaking America's broken foreign policy*, Foreign Affairs, 100 n. 5, (September/October 2021), p. 130.

Biden e la forza dell'esempio.

Gli USA vivono un clima politico molto confuso, passato dalla fiducia nell'ineluttabilità della diffusione su scala globale di un ordine liberale guidato dagli USA (quasi un universalismo liberale), al fatalismo che il dominio americano dei primi anni 2000 sia stato un'anomalia, una parentesi chiusa sotto i colpi della Cina e della Russia e del crollo del consenso *bipartisan* sulla politica estera americana. A ben vedere la crescente partitizzazione e la polarizzazione di ogni questione travolgono anche la politica estera e rendono gli USA un attore globale estremamente imprevedibile. Per questo e soprattutto perché una nazione profondamente divisa deve trovare almeno un terreno comune di dialogo – per garantire sia la stabilità interna sia la credibilità internazionale – in un saggio di presentazione della sua visione programmatica di politica estera americana Biden, allora candidato alle primarie del Partito Democratico, parla di *politica estera per la classe media*⁶.

Secondo il neopresidente i temi che interessano maggiormente alla classe media sono la rivitalizzazione della democrazia americana e la sicurezza economica. Biden scrive che la democrazia è “non solo il fondamento della società americana, ma anche la fonte del nostro potere”⁷, collegando molto chiaramente a doppio filo la politica interna degli USA con la leadership globale e la visione del mondo. Per il Paese più potente del mondo la politica estera e la politica interna devono raggiungere un equilibrio cruciale per la stabilità del mondo, un equilibrio tuttavia che è anche fragile e sensibile, come appare chiaro dalla critica verso Trump che avrebbe minato la credibilità americana e, di conseguenza, gli equilibri mondiali e il primato della democrazia nel mondo. La sicurezza economica, invece, trova fondamento nella politica commerciale che deve essere plasmata in modo da permettere a tutti i cittadini di condividere il successo del paese per mezzo di investimenti in ricerca e sviluppo e – resistendo alla tendenza globale verso il protezionismo che danneggerebbe gravemente gli USA – ritrovare la leadership nella regolamentazione del commercio affinché “le regole dell'economia internazionale non siano manipolate contro gli Stati Uniti”⁸. Biden identifica poi i due competitor strategici, la Cina e la Russia. La Cina è un antagonista diretto, verso cui gli USA devono essere rigidi, costruendo

⁶ Joseph R. Biden, *Why America must lead again. Rescuing U.S. foreign policy after Trump*, Foreign Affairs, 99 n. 2, (March/April 2020), p. 68.

⁷ *Ibidem*, p. 65.

⁸ *Ibidem*, p. 70.

do “un fronte unito di alleati e partner”⁹, nell’affrontare le violazioni dei diritti umani e nell’impedire il dominio del mercato da parte delle aziende di Stato cinesi avvantaggiate da pratiche commerciali sleali. Al contempo è necessario cooperare con Pechino dove esistono convergenze di interessi, in particolare sul cambiamento climatico. Quanto alla Russia, una NATO forte – che deve dotarsi di un aumento delle capacità militari per affrontare anche attacchi non convenzionali come la corruzione, la disinformazione e la guerra cibernetica – è il presupposto per contenere le azioni destabilizzatrici del Cremlino.

Il tentativo di Biden è di recuperare influenza e assumersi responsabilità globali mobilitando azioni collettive. Gli strumenti richiedono sempre una dose di politica di potenza, ma rimane la necessità di fare uso di tutte le potenzialità, a partire dalla diplomazia che deve ricostruirsi a partire dalla credibilità globale. Questa visione riprende il ruolo storico degli USA, abbandonato da Trump, ma con alcuni distinguo. Biden si impegna a terminare le cosiddette *forever wars*, per l’altissimo costo, politico ed economico di simili interventi su larga scala; mentre considera sostenibili ed efficaci le “operazioni chirurgiche” condotte con pochi uomini e il supporto dell’intelligence. L’obiettivo è dunque una smobilitazione dai teatri in cui un intervento diretto non porterebbe a maggiori benefici rispetto alla responsabilizzazione e al coordinamento con gli alleati, per concentrare la presenza militare, stazionaria o in azione, dove è più necessario. La linea politica generale è il consolidamento delle alleanze e l’aumento della pressione su quegli attori che si sono integrati nell’ordine post Guerra Fredda con l’intento di perseguire obiettivi divergenti o contrastanti rispetto a quelli degli USA per impedire loro di creare ulteriore instabilità, ma scongiurando al contempo la creazione di sfere di influenza separate.

Strategie di autolimitazione.

Richieste di una politica estera più limitata sono sempre esistite negli USA, già a partire dalla guerra ispano-americana del 1898 e generalmente assumono più visibilità nei momenti di passaggio della storia. La differenza è che oggi c’è la percezione di trovarsi in uno snodo storico come è stato nel dopoguerra o dopo il crollo dell’Unione Sovietica, ma senza che ci sia una chiara strada su cui procedere. Un chiaro segnale dell’importanza di questo tema è costituito dall’attenzione che una parte della dottrina, i cosiddetti *restainer*, ha riservato al tema dell’insostenibilità degli obiettivi della politica estera americana.

⁹ *Ibidem*, p. 71.

Si tratta in realtà di posizioni che erano già state sviluppate prima della Presidenza Biden, e in particolare da Barry Posen nel 2013¹⁰. Secondo Posen, gli USA godono di una posizione geografica estremamente favorevole, avendo vicini non minacciosi e con una debole forza militare a nord e sud e due oceani ad est e ad ovest. Non esisterebbero, inoltre, minacce militari dirette al proprio territorio, né Paesi nella posizione di portarne. Tuttavia, la garanzia della protezione americana e la stessa presenza di basi militari spingerebbero alcuni alleati ad approfittarne per sfidare Stati più potenti, facendo affidamento sul salvataggio americano in ultima istanza. Le stesse alleanze costituite a fini di equilibrio di potere e di garanzia di stabilizzazione regionale tenderebbero dunque a trasformarsi in cause di instabilità. Tutto questo obbliga, secondo Posen, gli USA ad essere direttamente politicamente coinvolti e ad intervenire, anche militarmente, in scenari in cui non è compromessa direttamente la loro sicurezza. In questa situazione vengono sacrificate le popolazioni locali che, sentendosi svuotate di qualsiasi peso politico, diventano platealmente ostili alla presenza americana radicalizzandosi in espressioni nazionalistiche. Secondo Posen è dunque necessario che gli USA smantellino il più possibile la presenza militare all'estero e si limitino ad interventi chirurgici e limitati quando strettamente necessario. La prima "sforbiciata" riguarda la NATO: gli USA dovrebbero ritirarsi dall'alleanza e lasciare agli Europei la gestione della sicurezza del continente trasferendo eventualmente le strutture di comando all'Unione Europea. Va ricordato che queste valutazioni sono state fatte in un periodo in cui non era immaginabile una competizione strategica mondiale con la Cina e i rischi maggiori non erano le guerre tra Stati, ma la destabilizzazione interna e l'emergere di attori sub-statali di matrice terroristica e la proliferazione delle armi atomiche.

Una versione più attuale e "moderata" di *restraintment* è stata espressa da Mara Karlin e Tamara Cofman Wittes¹¹, due importanti consulenti del Dipartimento della Difesa. Il punto fermo è sempre porre un chiaro limite all'impegno di "poliziotto del mondo" per evitare di essere trascinati in conflitti, a fronte di pesanti costi politici sia in patria, sia in ottica di credibilità internazionale. L'analisi non rifiuta la presenza militare americana *offshore* ma la concepisce in una diversa prospettiva. La convinzione di fondo è che una strategia non possa ba-

¹⁰ Barry R. Posen, *Pull Back, a case for a less activist foreign policy*, Foreign Affairs, 92 n. 1, (January/February 2013), pp. 116-128.

¹¹ Mara Karlin e Tamara Cofman Wittes, *America's Middle East Purgatory, the case for doing less*, Foreign Affairs, 98 n. 1, (January/February 2019), pp. 88-100.

sarsi sul trovare il giusto mezzo del coinvolgimento degli USA perché questo “giusto mezzo” non esiste. Prendendo ad esempio lo scenario mediorientale, una presenza militare esclusivamente operativa (cioè di coordinamento militare e informativo con gli alleati, ma non con un coinvolgimento in prima persona) ha comunque implicazioni strategiche attive sui conflitti in corso nell’area e politiche rispetto alle relazioni con gli alleati. Anche il proposito di sostituire il coinvolgimento militare solamente con la diplomazia non sarebbe un’alternativa percorribile poiché la diplomazia senza la minaccia credibile dell’uso della forza non porta risultati degni di nota. Gli USA dovrebbero, invece, intervenire direttamente solamente dove è necessario per interessi di sicurezza nazionale e in mancanza di un alleato regionale in grado di affrontare efficacemente la minaccia. A differenza di Posen, le ragioni di questo orientamento sono meglio esplicitate, e trovano fondamento nella diminuzione di importanza del petrolio del Golfo per gli americani a fronte di una crescente autonomia energetica e nella convinzione che né Russia né Cina riusciranno ad esercitare un’egemonia in Europa e in Medio Oriente. Gli USA dovrebbero comunque mantenere alcune priorità: proseguire il sostegno alla libertà di navigazione per la marina militare e il traffico commerciale, combattere il terrorismo e sostenere la stabilità e la sicurezza degli alleati, con i giusti investimenti in cooperazione militare e aiuti economici.

Conclusion. Un nuovo Trump all’orizzonte?

La presidenza Biden sembra avere accolto alcune di queste posizioni limitatamente al Medio Oriente e, infatti, il repentino ritiro dall’Afghanistan sembra rispondere a molte delle analisi proposte da Karlin e Wittes. Al contempo la *grand strategy* resta quella di tenere in vita una sorta di internazionalismo liberale ristretto ai paesi alleati in cui il ruolo degli USA è affrontare le minacce all’ordine globale secondo obiettivi realisticamente raggiungibili¹². L’aspetto di instabilità notato da tutti gli osservatori riguarda tuttavia la percezione del ruolo americano da parte dell’elettorato. Gli Stati Uniti sono un Paese in cui esiste da un lato una profonda spaccatura sui valori che dovrebbero caratterizzare la politica – non limitato alle singole *policy* –, dall’altro una convergenza sulla necessità di limitare l’attività internazionale. La linea d’azione di Biden appare quindi come il tentativo di accogliere alcune posizioni del *restraintment* per creare un nuovo consenso interno su cui poi ricostru-

¹² Mira Rapp-Hooper e Rebecca Friedman Lissner, *The open world, what America can achieve after Trump*, Foreign Affairs, 98 n. 3, (May/June 2019), pp. 18-25.

ire le basi del ruolo globale degli USA, interpretato nel modo classico come garante di un ordine mondiale.

A ben vedere, però queste visioni presentano un difetto. Se riteniamo che il “momento unipolare” sia finito (come molti segnali fanno credere a noi e, ciò che più conta, a buona parte dell’elettorato americano), allora tutte queste strategie perdono di fondamento. Sostenere che non possa emergere una potenza nemmeno lontanamente influente come gli Stati Uniti significa porsi al di fuori della storia: lo abbiamo visto alcuni mesi fa, quando la Russia ha iniziato una guerra di invasione assolutamente convenzionale contro l’Ucraina. Siamo dunque di fronte al rischio di un mondo instabile in cui le organizzazioni internazionali attualmente esistenti non possono sostituire il ruolo degli USA, ma, anzi, diventano ancora più irrilevanti e in cui l’Unione europea, priva di sovranità e dipendente dai suoi Stati membri, rischia di scomparire oppure perdere di rilevanza nel mondo.

Il ritorno dei conflitti inter-statali, dopo quelli intra-statali e cibernetici che hanno dominato gli ultimi decenni, mostra chiaramente come non solo la democrazia sia molto fragile, ma anche l’ordine liberale che ha garantito la prosperità europea degli ultimi ottanta anni non sia scontato. Una presidenza che si basi sui valori e sulle politiche che hanno guidato l’azione di Donald Trump rischia dunque di tornare attuale e di inserirsi perfettamente all’interno di un mondo in cui solo l’anarchia internazionale la fa da padrona. Generalmente gli americani hanno sempre eletto presidenti al passo coi tempi: Joe Biden e anche noi europei dovremmo tenerlo sempre presente. In questo scenario è quindi necessario per gli europei intraprendere con decisione, approfittando dell’occasione aperta dalla Conferenza sul futuro dell’Europa per cambiare i trattati, il percorso per la costruzione di un’unione politica dotata almeno delle competenze in politica estera e fiscale in modo da non dipendere più dalla precarietà dell’alleato americano ma essere un attore globale forte per sostenere la stabilità e la risoluzione diplomatica dei conflitti.

Paolo Milanese

I documenti

IL MULTILATERALISMO E LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA*

Sviluppo quattro schematiche considerazioni.

1. Il sistema internazionale fondato sugli Stati sovrani si trova in una situazione contraddittoria che Kant aveva già chiarito nei suoi aspetti essenziali.

Da una parte si trova strutturalmente in uno stato di anarchia internazionale, dal momento che non esiste una statualità a livello internazionale, cioè l'unica struttura che può imporre la stabile convivenza pacifica, come è avvenuto all'interno degli Stati nella misura in cui si sono costituiti in modo efficace, realizzando cioè il monopolio pubblico della forza che impedisce la tendenza a farsi giustizia individualmente. Le controversie fra gli Stati sono per contro risolte in ultima analisi con il ricorso alla forza. Da qui la perenne corsa agli armamenti, le varie forme di imperialismo e le guerre. Occorre precisare che l'anarchia internazionale non significa una situazione del tutto caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli Stati e quindi una situazione priva di qualsiasi ordine. Il disordine internazionale è in effetti attenuato dal ruolo delle grandi potenze che, anche se non eliminano la corsa agli armamenti e le guerre, rendono il sistema internazionale meno caotico e imprevedibile.

Se il sistema internazionale è caratterizzato dalla anarchia con le conseguenze indicate, dall'altra parte esiste una spinta strutturale alla cooperazione pacifica, alimentata dall'interdipendenza internazionale. Con ciò si intende che l'umanità deve affrontare delle sfide comuni di

* Si tratta di una relazione tenuta alla riunione nazionale organizzata dall'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo il 2-3 aprile 2022, a Genova, sul tema del federalismo mondiale.

enorme portata (dallo sviluppo economico e tecnologico, allo sviluppo della distruttività degli armamenti, alla salvaguardia dell'ambiente) che richiedono una cooperazione pacifica.

Questa spinta è alla base del multilateralismo, cioè del tentativo di creare sistemi di cooperazione pacifica internazionale. Questi sono inadeguati perché non danno vita ad una statualità internazionale (a causa della resistenza strutturale alla limitazione della sovranità nazionale), ma rappresentano i primi embrionali passi in direzione dell'unificazione mondiale, cioè della statualità mondiale (che non potrà che essere, in definitiva, una federazione democratica multilivello). Esempi fondamentali del multilateralismo sono oggi l'ONU, l'OMC, l'OMS e gli organismi tecnocratici come l'Unione Postale Universale.

2. Oggi è all'ordine del giorno la necessità di un grandioso avanzamento del multilateralismo. In effetti è evidente che l'umanità si è venuta a trovare di fronte ad un intreccio inaudito di sfide esistenziali che stanno in sostanza producendo la globalizzazione dell'alternativa "unirsi o perire" che è stata alla base dell'avvio dell'unificazione europea dopo la seconda guerra mondiale e che è la spinta strutturale che ha portato avanti il processo (ancora incompiuto) in direzione della federazione europea. Queste sfide esistenziali pongono il mondo di fronte ad una drammatica alternativa: senza un urgente e sostanzioso avanzamento del multilateralismo si apre la prospettiva di un imbarbarimento dell'umanità che tende a comprometterne la sopravvivenza.

Le sfide esistenziali con cui l'umanità si confronta sono chiaramente la questione ecologica (con il riscaldamento climatico in primo piano), le pandemie, la digitalizzazione e il disordine internazionale. In questa sede mi soffermo su quest'ultimo che rappresenta la sfida più pressante.

È chiaro che nel quadro dell'anarchia internazionale l'ordine è sempre precario, ma emergono situazioni di accentuato disordine. In una visione schematica vanno sottolineati due punti:

- L'interdipendenza economica crescente, che con la globalizzazione ha prodotto un grandioso sviluppo economico, è d'altra parte caratterizzata da enormi squilibri economico-sociali e territoriali¹. Le conseguenze sono: le sempre più gravi crisi economico-finanziarie, l'instabilità cronica di intere regioni del mondo, il fenomeno degli Stati

¹ Si vedano L. Levi, *Crisi dello Stato nazionale e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005 e A. Padoa-Schioppa e A. Iozzo, *Globalizzazione e Unione Europea: sfide e strategie – Profili istituzionali del Green Deal*, Policy Paper n. 42 del Centro Studi sul Federalismo di Torino, gennaio 2020, <https://csfederalismo.it/it/pubblicazioni/policy-paper/globalizzazione-e-unione-europea-sfide-e-strategie-profil-istituzionali-del-green-deal>.

falliti, le guerre locali dilaganti, il terrorismo internazionale, le migrazioni bibliche, l'enorme sviluppo della criminalità internazionale.

– A livello delle grandi potenze e degli Stati più avanzati si è affermato, in mancanza (dopo la fine del bipolarismo) di potenze in grado di esercitare una leadership stabilizzatrice, un pluripolarismo fortemente conflittuale. Esso è caratterizzato (dopo l'attenuazione in coincidenza con la fine della guerra fredda) da una grandiosa ripresa della corsa agli armamenti (accompagnata dalla proliferazione delle ADM, che si sta estendendo alle armi cibernetiche) e dal diffondersi di sistematico di politiche imperialistiche². In questo contesto di pluripolarismo fortemente competitivo, il fenomeno più preoccupante è rappresentato dall'imperialismo russo, che con la guerra in Ucraina rischia di far scoppiare una guerra mondiale. A questo proposito va sottolineato che la Russia è una "potenza povera", cioè strutturalmente arretrata dal punto di vista economico-sociale e politico-democratico, ma molto forte sul piano militare. Il che spinge gli autocrati russi (dagli Zar a Putin) a trovare nell'imperialismo uno strumento fondamentale per mantenere il consenso e quindi il potere.

È chiaro che la risposta ai pericoli fatali provenienti dall'attuale disordine internazionale è un netto avanzamento del multilateralismo.

3. L'UE è chiamata a svolgere un ruolo determinante rispetto a questa prospettiva³. Per rendersene conto occorre sottolineare che essa ha una vocazione strutturale ad operare in direzione di un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile. In sostanza ha una radicata tendenza ad ispirare la sua azione internazionale al modello della "potenza civile", una potenza cioè che persegue il superamento

² Si vedano di S. Pistone, *Il realismo, il federalismo e la crisi dell'ordine mondiale*, Il Federalista, 58 n. 1 (2016), p. 7, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/1482-realismo-politico-federalismo-e-criasi-dellordine-mondiale>, e Id., *Il realismo politico*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), p. 201, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2478-il-realismo-politico>. Inoltre U. Morelli, *La politica di potenza. L'Unione Europea e il sistema internazionale*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), p. 162, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2475-la-politica-di-potenza-l-union-euro-pea-e-il-sistema-internazionale>.

³ Va ricordato che la Dichiarazione Schuman indica nella pace mondiale l'orizzonte verso cui è destinata a muoversi l'unificazione europea. Si veda S. Pistone, *La prospettiva federale nella Dichiarazione Schuman*, Il Federalista, 42 n. 2 (2000), p. 116, <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/note/596-la-prospettiva-federale-nella-dichiarazione-schuman>. Si vedano inoltre S. Pistone, *L'unificazione europea e la pace nel mondo*, in U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, CELID, 2000 e A. Padoa-Schioppa, *Sfide planetarie, come affrontarle*, Il Federalista, 62 n. 3 (2020), pp. 233 ss., <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/interventi/2460-sfide-planetarie-come-affrontarle>.

della politica di potenza, in altre parole, una strutturale cooperazione pacifica sul piano internazionale. In effetti tutti gli Stati del mondo sono di fronte alla sfida del superamento del sistema di Vestfalia (che alla fine della guerra dei Trent'anni nel 1648 ha formalizzato il sistema internazionale fondato sulla sovranità statale assoluta) perché è in gioco la stessa sopravvivenza dell'umanità, e la crisi storica di questo sistema (dovuta alla sempre più profonda interdipendenza al di là degli Stati ed alla crescente distruttività delle guerre) è il filo conduttore per comprendere gli sviluppi contraddittori della nostra epoca, che vede convivere in un equilibrio complesso e precario la politica di potenza e gli egoismi statali con le spinte al loro superamento. Ma in questo contesto l'UE ha un'esigenza particolarmente radicata ad operare in direzione del superamento della politica di potenza e, quindi, della sovranità assoluta.

Da una parte, infatti, l'unificazione europea – un grandioso processo di unificazione tra Stati sovrani avviatosi dopo la catastrofe delle guerre mondiali – è la prima rilevante risposta alla crisi storica del sistema di Vestfalia. Dall'altra parte, l'UE deve esportare la sua esperienza perché, se non si procede verso un mondo più giusto e più pacifico, è destinato ad essere compromessa l'*European Way of Life* (democrazia liberale, stato sociale, diritti umani, sensibilità ecologica, bassa spesa militare) e, quindi, lo stesso processo di unificazione europea. Va anche ricordato che il fatto di essere la più grande potenza commerciale del mondo implica inoltre una particolarmente profonda interdipendenza con il resto del mondo e perciò un interesse vitale a un sistema economico mondiale meglio governato e più equilibrato ed anche socialmente ed ecologicamente più sostenibile. E' un dato di fatto che, nell'indicazione programmatica del proprio ruolo internazionale (nei trattati relativi all'unificazione europea e nella Dichiarazione del 2009 dell'Alto rappresentante per la PESC, Xavier Solana *Un'Europa sicura in un mondo migliore*⁴, poi ripresa nelle successive dichiarazioni sulla strategia europea), l'UE non faccia riferimento solo agli interessi e alla sicurezza europei, ma anche alla pace nel mondo da realizzare attraverso la solidarietà, lo Stato di diritto, il sistema liberaldemocratico, la globalizzazione dei diritti umani, le integrazioni regionali, il multilateralismo contrapposto all'unilateralismo. L'orientamento programmatico ha un risvolto concreto nel primato che ha l'UE, nonostante l'incompleta uni-

⁴ X. Solana *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2009, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Kv88qUHepJIJ:https://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568ite.pdf+&cd=2&hl=it&ct=clnk&gl=it&client=firefox-b-d>.

ficazione, per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo ed alimentare, le missioni di pace e il perseguimento dei diritti umani, il ruolo fondamentale rispetto a iniziative quali il Tribunale Penale Internazionale e l'impegno a contrastare il riscaldamento climatico.

Ciò sottolineato, vediamo sinteticamente le politiche che l'UE è chiamata a portare avanti per l'avanzamento del multilateralismo:

- contribuire in modo determinante a bloccare l'imperialismo russo lavorando per la pace nella guerra in Ucraina che deve comprendere: il ritiro delle forze armate russe dall'Ucraina, l'impegno ucraino a non entrare nella NATO, l'attuazione degli accordi di Minsk (che nella sostanza implicano una trasformazione dell'Ucraina in uno Stato federale implicante una reale autonomia per le zone con una forte presenza russa), l'apertura all'ingresso dell'Ucraina nell'UE (che sarebbe decisivo per la ricostruzione del paese a cui dovrà ovviamente contribuire la Russia). Dopo la fine della guerra in Ucraina dovrà prender avvio il processo di costruzione della Casa comune europea⁵, cioè dell'integrazione fra Europa, Stati Uniti e una Russia che si avvii verso il sistema democratico, anche sulla base di un Piano Marshall dell'UE e degli SUE;
- l'impegno per bloccare la guerra fredda fra USA e Cina partendo da una conferenza per la sicurezza e la cooperazione globale;
- la spinta alla creazione di una CECA mondiale impegnata sulla sfida ecologica e quella energetica;
- una seria politica mondiale per lo sviluppo (in particolare dell'Africa) come strumento decisivo di pacificazione e di progresso democratico;
- il quadro generale in cui devono inserirsi queste politiche è il processo di riforma e di democratizzazione dell'ONU che deve comprendere la regionalizzazione del Consiglio di Sicurezza e una assemblea parlamentare mondiale.

4. È evidente che una politica europea efficace per il decisivo avanzamento del multilateralismo richiede un salto qualitativo della capacità di agire dell'UE sul piano internazionale, che implica a sua volta un salto qualitativo nel processo di federalizzazione europea⁶. Ciò che mi sembra importante sottolineare in questa sede è che questo salto è oggi effettivamente possibile.

⁵ Si veda S. Pistone, *Considerazioni orientative sul tema della Casa Comune Europea*, *PiemontEuropa*, n. 1-2 (2009).

⁶ Cfr. S. Pistone, *Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo*, *Eurobull*, 29 giugno 2019 e D. Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2019.

In effetti l'alternativa "unirsi o perire" che comincia a manifestarsi a livello mondiale è giunta al momento culminante in Europa, dove o c'è il salto federale in tempi rapidi, o il processo di unificazione europea si bloccherebbe e ciò favorirebbe una evoluzione catastrofica nel mondo.

Alle sfide globali ricordate (comprendente quella dell'imperialismo russo) che impongono di agire tempestivamente si aggiunge la Conferenza sul Futuro dell'Europa che apre la concreta prospettiva di dare il via ad un processo costituente degli Stati Uniti d'Europa (come ha affermato il documento che è alla base del nuovo governo tedesco). Tutta l'azione federalista è diretta a favorire questo sviluppo che aprirebbe la strada ad un sostanzioso avanzamento del multilateralismo.

Concludo sottolineando che la parola d'ordine "unire l'Europa per unire il mondo" è non solo valida, ma particolarmente attuale.

Sergio Pistone

Trent'anni fa

L'EUROPA DOPO LA CADUTA DI GORBACIOV*

Il fallito tentativo di golpe del 19 agosto 1991 in Unione Sovietica e la conseguente caduta di Gorbaciov e del suo Trattato di Unione hanno reso più incerte le prospettive di un nuovo ordine mondiale. Il progetto di una grande alleanza progressiva che sembrava si stesse formando tra i paesi industrializzati del Nord del mondo, e che sarebbe diventata un potente fattore di propulsione del processo di unificazione del pianeta, ha perso buona parte della sua credibilità e della sua capacità di mobilitare e mantenere vive le speranze degli uomini. Ciò non significa certo che si sia ritornati al periodo precedente l'ascesa al potere di Gorbaciov. L'opera di questo uomo storico ha segnato comunque una tappa decisiva e irreversibile nel processo di distensione, anche se buona parte del suo grande disegno non ha potuto essere realizzata. L'ex-Unione Sovietica ha cessato di essere un pericolo militare, e come conseguenza di ciò le spese belliche di quasi tutti i paesi industrializzati stanno subendo tagli profondi. Ma la sua dissoluzione ha aperto un grande focolaio di crisi ed ha privato il resto del mondo di un interlocutore affidabile sia dal punto di vista politico che da quello economico.

Il nuovo stato di cose non può non avere ripercussioni sull'equilibrio europeo. Il quadro della CSCE, la cui capacità di garantire la stabilità dei rapporti politici all'interno della grande area che si estende dall'Atlantico a Vladivostok si basava essenzialmente su di una condivisione di responsabilità tra due grandi poli, la Comunità europea (sostenuta dalla garanzia degli Stati Uniti) e l'Unione Sovietica, si è indebolito a causa della scomparsa di uno di essi. Le forze della disgregazione all'opera in Europa orientale, ma in agguato anche all'interno della Co-

* Si tratta dell'editoriale de *Il Federalista*, 34 n. 1 (1992), p. 3.

munità, ne hanno ricevuto un forte impulso. Esse hanno devastato la Jugoslavia e minacciano la Cecoslovacchia. Nazionalismo, separatismo e intolleranza stanno crescendo ovunque, mettendo in pericolo le basi stesse della convivenza civile.

La Comunità europea resta oggi il solo attore potenzialmente capace di invertire la tendenza, sostituendo l'unità alla disintegrazione. Ma la situazione – nuova e drammatica – che si è venuta a creare, la deve spingere a ripensare in modo radicale il suo compito storico e le sue responsabilità.

Tre, in particolare, sono i problemi sui quali l'Europa, e i federalisti per primi, devono definire subito un orientamento. Essi riguardano i tempi del processo di unificazione federale dell'Europa, i confini della futura Federazione europea e le condizioni dell'ammissione di nuovi Stati.

I tempi. Il limite principale degli accordi di Maastricht è stata la scarsa consapevolezza del fatto che il cammino dell'Europa verso la propria unità federale è ormai diventato una corsa contro il tempo. Se la Comunità saprà trasformarsi rapidamente in una vera federazione, aprendosi subito dopo ai paesi dell'Europa centro-orientale (oltre che a quelli dell'EFTA) essa farà prevalere in essi, e nella stessa Unione Sovietica, le spinte all'integrazione. Se invece essa non acquisterà la consapevolezza dell'urgenza del compito, i rapporti di influenza si rovesceranno e saranno le divisioni della parte orientale del continente ad alimentare le divisioni all'interno della Comunità. Le vicende jugoslave lo hanno già dimostrato, dividendo i governi della CEE tra filo-serbi e filo-croati (e sloveni), anziché impegnarli tutti insieme per la conservazione dell'unità statale della Jugoslavia e per l'accelerazione del processo di democratizzazione delle sue istituzioni.

Fino a che permane la divisione, è inevitabile che emerga progressivamente la potenza economica (e domani politica) tedesca. Ciò non accade certo perché la classe politica della Germania unificata abbia consapevoli mire egemoniche. Al contrario buona parte di essa, con in testa il Cancelliere Kohl, è cosciente dei rischi ai quali la Germania è esposta dalla sua stessa potenza, e gioca la carta europea con più determinazione e coraggio delle classi politiche di tutti gli altri paesi della Comunità. Accade piuttosto perché la Germania è già oggi costretta a svolgere, volente o nolente, un ruolo di supplenza di un'Europa che non c'è, il che la porta necessariamente ad assumere responsabilità che gli altri Stati membri, da soli, non sono in grado di assumere, e a diventare progres-

sivamente il partner privilegiato della maggior parte dei paesi dell'Est. Al posto di un grande piano Marshall europeo, capace di invertire le tendenze alla disgregazione, potrebbe così nascere in un futuro non lontano un'egemonia economica (e domani politica) regionale, la cui logica, come quella di tutte le egemonie, sarebbe quella di dividere e non di unire. Ma deve essere chiaro che la responsabilità di un'evoluzione di questo genere non sarebbe della Germania, ma dei suoi partners all'interno della Comunità. Non sarebbe cioè di quel governo che, di fronte al pericolo dell'anarchia, si carica comunque del gravoso compito di assicurare nella regione qualche forma di ordine, per imperfetto che esso sia, dichiarandosi insieme disposto a rinunciare alla propria sovranità in un quadro federale europeo. Ma di quelli che non vogliono abbandonare la loro sovranità, peraltro ormai soltanto apparente, e bloccano, o comunque rallentano, il processo di unificazione federale dell'Europa.

Sarebbe comunque irresponsabile nascondersi che, se questa prospettiva assumesse concretezza, la stessa democrazia nei paesi dell'Europa occidentale sarebbe messa in pericolo. La sola forza che in questi Stati oggi contiene l'espansione dell'estrema destra (la quale può giocare a seconda delle circostanze, senza che ciò cambi alcunché della sua natura profonda, la carta del nazionalismo o quella del separatismo regionale) e la speranza nell'unificazione politica dell'Europa e nella nuova era di collaborazione internazionale che essa renderebbe possibile. Se questa speranza venisse a mancare, non si vede chi potrebbe fermare l'ascesa, peraltro già oggi inquietante, di personaggi come Le Pen o Bossi, o di coloro che domani prenderanno il loro posto.

I confini della Federazione europea. Se la Comunità saprà trasformarsi in una vera unione federale, essa dovrà affrontare il problema dei suoi confini orientali, che la dissoluzione dell'Unione Sovietica rende incerti. Le Repubbliche occidentali della cosiddetta CSI guardano alla Comunità e sperano di divenirne parte in un futuro più o meno lontano. Per converso, anche all'interno della Comunità, qualcuno incomincia a pensare ad un suo allargamento a periferie sempre più lontane, che potrebbe portare fino all'ammissione come Stato membro della stessa Repubblica federativa russa.

Si tratta di escogitazioni tanto irrealistiche quanto pericolose. In realtà il processo di unificazione federale dell'Europa ha dei limiti geografici invalicabili. Esso è la manifestazione regionale più avanzata di un più vasto processo di integrazione a livello mondiale, il cui esito politico fina-

le, al termine di un processo del quale è impossibile prevedere la durata, non potrà che essere l'unificazione federale del pianeta. Peraltro questa non sarà certo il risultato dell'estensione progressiva di un unico nucleo federale iniziale – quello europeo – ai circa 180 Stati oggi esistenti, ma di un patto tra grandi federazioni continentali. Senza queste formazioni intermedie verrebbero a mancare quella garanzia di coesione e quell'elemento di responsabilità senza i quali uno Stato federale mondiale stabile e governabile non può essere ragionevolmente pensato.

L'area a suo tempo coperta dall'Unione Sovietica possiede i requisiti necessari per dare vita ad uno di questi grandi poli continentali, che avrebbe un forte grado di unità economica ed una sua specifica identità, costituita dalla sua collocazione euro-asiatica, e potrebbe esercitare un ruolo equilibratore in una zona del mondo sostanzialmente sottratta all'influenza dell'Unione europea. Mentre la mancata ricomposizione di un'unità di carattere federale in questo ambito territoriale, lasciando sul campo il nazionalismo come unico fondamento della legittimità del potere, oltre ad essere, come già è, un permanente fattore di tensione tra le Repubbliche di quella che oggi si chiama CSI, accelererebbe il processo, attualmente in corso nell'intera regione, di frammentazione del quadro statale e di dissoluzione della convivenza civile. Verrebbe così messa in pericolo l'integrità delle stesse Repubbliche attualmente esistenti, a cominciare dalla più grande, la Federazione russa, nella quale il nazionalismo russo esaspererebbe quelli del Tatarstan, della Ceceno-Inguscezia, della Iacuzia, ecc. e solleciterebbe spinte irredentistiche tra le grandi minoranze russe che attualmente vivono nelle altre Repubbliche, da quelle baltiche a quelle dell'Asia Centrale.

D'altra parte, le Repubbliche dell'Asia centrale verrebbero spinte nell'orbita di paesi come la Turchia, l'Iran e il Pakistan, e creerebbero non certo le premesse per la nascita di una improbabile Comunità centro-asiatica, bensì un ulteriore fattore di instabilità, mettendo in concorrenza tra di loro queste tre potenze regionali per l'acquisizione dell'egemonia sull'area.

Se l'Europa saprà domani unirsi in una federazione, essa dovrà fare con vigore ciò che la Comunità attuale si è finora mostrata incapace di fare, cioè incoraggiare tutte le forze disponibili a riprendere gli ideali e il progetto di Gorbaciov e a trarne le corrette conseguenze istituzionali, ripristinando l'unità dell'ex-Unione Sovietica su di una base autenticamente federale. Si tratta di forze che oggi tacciono, ma che esistono, e le cui rivendicazioni sono pienamente legittimate dalla profonda interdipendenza economica e sociale che esiste tuttora, e continuerà ad

esistere per molto tempo, tra le Repubbliche della cosiddetta Comunità di Stati Indipendenti. Ma per farlo, la Comunità europea deve mettere subito in chiaro che le sue frontiere non si estenderanno mai oltre il confine occidentale dell'ex Unione Sovietica; e rinunciare così ad alimentare, con promesse che comunque non sarebbe in grado di mantenere, la nefasta illusione di alcune delle nuove Repubbliche di poter divenire in futuro, passando attraverso lo stadio dell'associazione, Stati membri della Comunità. Così come essa dovrebbe sin da ora subordinare i propri aiuti alla condizione che essi siano gestiti in comune da tutti gli Stati della regione sulla base di un unico piano. Soltanto in questo modo essa potrà evitare di creare un alibi per il nazionalismo delle Repubbliche minori (come ha colpevolmente fatto per il nazionalismo croato e sloveno) e di presentarsi alla Russia come un antagonista che miri allo smantellamento del suo potere, anziché come un partner disposto ad offrire la propria collaborazione per la costruzione in comune, nel quadro di una CSCE rinviogorita, di un nuovo ordine europeo e mondiale pacifico ed evolutivo.

Le condizioni per l'ammissione di nuovi Stati. L'allargamento della Comunità ai paesi dell'Europa dell'Est (oltre che a quelli dell'EFTA) è ormai un passo necessario e indilazionabile, se si vuole dare ai popoli di quell'area una concreta prospettiva di un futuro di prosperità nell'unione, e non di disordine e rovina nella divisione. Peraltro è di tutta evidenza che, con il sistema decisionale attuale, caratterizzato sostanzialmente dall'unanimità delle decisioni e dalla assenza di un vero governo democratico, una Comunità a venti o a venticinque, sarebbe completamente ingovernabile. Da questa ovvia constatazione si traggono abitualmente due conclusioni opposte. La prima, sostenuta dal governo britannico, insiste sulla priorità dell'allargamento sostenendo che esso deve precedere la riforma delle istituzioni comunitarie, nell'intento di diluire la Comunità in una grande area di libero scambio, e quindi di dissolverla. La seconda insiste sulla priorità del rafforzamento delle istituzioni della Comunità e rimanda ad un futuro indefinito l'obiettivo del suo allargamento. La verità è invece che i due obiettivi sono inscindibili: quella dell'allargamento non è un'opzione puramente ideale, la cui realizzazione possa essere rinviata a piacimento, ma una indilazionabile necessità obiettiva; d'altra parte, l'allargamento della Comunità senza una radicale riforma delle sue istituzioni comporterebbe la sua distruzione. Da tutto ciò non si può trarre altra conclusione che quella,

già sottolineata, dell'urgenza della trasformazione della Comunità in una vera Unione federale.

La prospettiva dell'allargamento impone però di ripensare la stessa struttura di una Federazione europea comprendente fino a venticinque Stati attualmente esistenti ed estesa fino ai confini occidentali dell'ex Unione Sovietica. Vi sono infatti solide ragioni che spingono a temere che, senza coraggiose innovazioni istituzionali, un'Europa a venti, o a venticinque, sarebbe difficilmente governabile anche dopo il raggiungimento della sua unità federale. Si può certo osservare che gli Stati Uniti sono una federazione formata da ben cinquanta Stati. Ma si deve anche ricordare che gli Stati Uniti, a causa della mancanza di istituzioni intermedie, capaci di esercitare un efficace contrappeso nei confronti del potere del livello federale, hanno ormai da tempo assunto le connotazioni di uno Stato accentrato.

Il fatto decisivo è però che l'Europa sarà comunque una federazione diversa dagli Stati Uniti. Essa unirà popoli profondamente dissimili per lingua, costumi e storia, ognuno saldamente radicato nel proprio territorio. Con l'allargamento alla parte centro-orientale del continente, essa comprenderà paesi con problemi economici e strutture produttive destinati a rimanere molto a lungo disomogenei. Ne consegue che essa dovrà essere governata con procedure del tutto diverse da quelle antidemocratiche ed inefficaci dell'attuale Comunità, ma anche del tutto diverse da quelle con le quali sono oggi governati gli Stati Uniti. In particolare, le sue strutture decisionali dovranno essere più decentrate e più consensuali. Entrambe queste esigenze appaiono inconciliabili con un'organizzazione costituzionale basata su di un gran numero di Stati membri di piccole o piccolissime dimensioni.

Un decentramento effettivo richiede che i livelli di governo regionali abbiano dimensioni corrispondenti a quelle dei problemi che devono affrontare. Se le loro dimensioni sono insufficienti, tutte le decisioni relative ai problemi che interessano ambiti spaziali più estesi ricadranno nella competenza degli organi federali, che tenderanno di conseguenza ad accentrare funzioni, e quindi potere. D'altra parte l'accentramento (che comunque in quanto tale è la negazione del federalismo) sarebbe sostanzialmente incompatibile con un panorama economico e sociale profondamente differenziato come quello europeo e quindi alimenterebbe tensioni e spinte disgregative che renderebbero precaria l'Unione. La realtà è che l'indipendenza delle piccole patrie in un grande insieme federale può essere garantita soltanto dalla loro inclusione in raggruppamenti intermedi abbastanza forti da bilanciare efficacemente

il potere del livello globale. D'altra parte, l'applicazione efficace di procedure consensuali di presa delle decisioni richiede un numero limitato di attori responsabili ed è incompatibile con un pulviscolo di localismi rissosi e incapaci di farsi carico dell'interesse generale.

Non è possibile, sulla base di queste considerazioni, proporre oggi soluzioni istituzionali precise. Ma è legittimo sottolineare l'esigenza che la Comunità, nella riflessione sulla fisionomia istituzionale che essa dovrà darsi in vista del proprio allargamento ai paesi dell'EFTA e a quelli dell'Europa orientale, tenga bene in vista l'esigenza vitale di porre come preconditione di ogni nuova ammissione la formazione di sub-federazioni regionali, che divengano in quanto tali Stati membri dell'Unione, consentendone l'estensione senza pregiudicarne il decentramento e la capacità decisionale. E che respinga energicamente qualsiasi tentazione di far balenare alle Repubbliche separatiste jugoslave la speranza di essere ammesse come suoi membri diretti.

Vero è che la Comunità attuale comprende come Stati membri piccoli paesi come il Lussemburgo, l'Irlanda e la Danimarca ai quali – in una situazione ormai consolidata – non sembra realistico chiedere di entrare a far parte di raggruppamenti federali intermedi (anche se una trasformazione in senso federale del Benelux, così come un futuro raggruppamento tra Danimarca, Svezia, Norvegia e Finlandia non sarebbero impensabili in considerazione dei legami speciali già esistenti tra quei paesi). Ma diverso è il discorso per gli Stati che non sono ancora entrati nella Comunità, e che aspirano ad entrarvi. Il loro ingresso dovrà infatti comunque essere sottoposto a condizioni. La costituzione di raggruppamenti regionali dovrebbe essere una di queste, e apparirebbe tanto più ragionevole in quanto posta anche nell'interesse dei paesi candidati, ai quali darebbe forza contrattuale e potere decisionale anziché condannarli ad un ruolo di periferia minoritaria, che li costringerebbe a farsi valere soltanto intralciando il funzionamento delle istituzioni federali. Del resto Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia se ne stanno rendendo conto, ed hanno cominciato a realizzare misure di collaborazione regionale che, di fronte ad una esplicita richiesta della Comunità, potrebbero evolvere nella direzione di un vero e proprio patto federale.

Vero è che si tratta di una richiesta che può sembrare di difficile accettabilità in considerazione della complessa composizione etnica, e quindi dei delicati rapporti reciproci, degli Stati dell'Europa centro-orientale. Ma è necessario rendersi conto che l'allargamento della Comunità non si potrà comunque realizzare attraverso un processo lineare e indolore. Si tratta al contrario di un problema che mette la Comunità

di fronte ad una sfida insieme drammaticamente urgente e fortemente traumatica, che richiede una forte volontà politica e una grande capacità progettuale. Ad essa le istituzioni comunitarie, a cominciare dal Parlamento, e i governi degli Stati membri, si devono preparare rapidamente e con coraggio, senza illudersi che il solo decorso del tempo possa risolvere problemi che al contrario col tempo non faranno che aggravarsi.

È bene sottolineare, in conclusione, che in questo scritto non si è cercato di fare previsioni, ma di indicare l'esistenza di problemi, e di delineare orientamenti. I federalisti non sono osservatori, ma attori del processo. Il loro compito non è quindi quello di cercare di capire quali forze si imporranno nelle tempestose vicende dell'Europa e del mondo in questo ultimo decennio del XX secolo per saltare tempestivamente sul carro del vincitore: ma di individuare le grandi scelte di fronte alle quali la storia pone oggi gli uomini, e gli Europei in particolare, e di prendere posizione, nel tentativo di imporre le ragioni dell'unità contro quelle della divisione, ben sapendo che l'esito del confronto non è scontato.

Il Federalista

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANDREA APOLLONIO, Membro della Sezione di Pavia del Movimento federalista europeo e della Gioventù federalista europea, Dottorando in Mutamento Sociale e Politico, Università degli Studi di Torino, Università degli Studi di Firenze.

DANIELE BERARDI, membro della Sezione di Pavia del Movimento federalista europeo.

PAOLO MILANESI, Segretario del Centro regionale della Lombardia della Gioventù federalista europea.

SERGIO PISTONE, membro onorario dell'Executive Bureau dell'Unione europea dei federalisti e membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, professore emerito di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

GIULIA ROSSOLILLO, membro dell'Executive Bureau dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.