

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXIX • gennaio-marzo 2017



1957-2017

FOCUS - Europa: per un nuovo inizio

Felice

Le radici liberali e cristiane dell'Europa

Reho

Dottrine federaliste nell'integrazione europea:
una rilettura critica per l'oggi

Pizzigallo

L'Africa nella politica estera italiana
dal Trattato di Roma al Migration Compact

Gen. Camporini

Riflessioni in materia di politica estera,
sicurezza e difesa nell'Unione Europea

EUROPA

Magliulo

Dopo Brexit: verso un nuovo umanesimo europeo

MEDITERRANEI

Salsano

Gli effetti economici della Brexit.
Uno sguardo a Italia, Grecia e Inghilterra

INCONTRO DI CIVILTÀ

Manca

New Legal Developments
in the Inter-American System of Human Rights

SOCIETÀ

Barile

Unione Europea e questione nazionale nel pensiero marxista

Anno XXIX – gennaio-marzo 2017
Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V"
ISSN: 1120-4036

Direttore Responsabile: **Antonio Iodice**

Comitato di Redazione: **Francesco Anghelone** (coordinatore), **Luca Alteri**, **Luca D'Orazio**

Comitato Scientifico:

Paolo De Nardis, presidente (Sapienza Università di Roma), **Giuseppe Acocella** (Università "Federico II" di Napoli), **Maria do Céu Pinto** (Università di Minho-Braga), **Giovanni Dotoli** (Università di Bari), **Klaus Eder** (Università di Humboldt-Berlino), **Gianni La Bella** (Università di Modena e Reggio Emilia), **Antonio Magliulo** (UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma), **Valeri Mikhailenko** (Università Federale di Ural-Yekaterinburg), **Matteo Pizzigallo** (Università "Federico II" di Napoli), **Gianluigi Rossi** (Sapienza Università di Roma), **Tilo Schabert** (Università Federico-Alessandro di Erlangen-Norimberga), **Juan Zabalza Arbizu** (Università di Alicante).



Peer Reviewed Journal

La rivista adotta un sistema di valutazione degli articoli presentati basato sulla revisione paritaria e anonima (peer-review). I criteri di valutazione adottati riguardano: l'originalità del lavoro, la rilevanza scientifica, il rigore metodologico e l'attenzione alla letteratura italiana e straniera sull'argomento.

Direzione e Redazione: Piazza Navona 93 – 00186 Roma
Tel. 06.68.65.904 – Fax 06.68.78.252
Registrazione del Tribunale di Roma n. 459/89 del 22-7-1989
Editrice APES: Piazza Navona 93 – 00186 Roma

Impaginazione e grafica: Plan.ed
www.plan-ed.it

Gli articoli, i saggi, le lettere, le fotografie e i disegni,
anche se non pubblicati, non si restituiscono.

Costo di una copia: euro 12,00 (arretrati euro 24,00)

Abbonamento annuale:

Per l'Italia: euro 40,00

Per l'Estero: euro 80,00

Via aerea: euro 95,00

Bonifico intestato a Editrice Apes s.r.l.
IBAN: IT19P0569603200000006604X18
Banca Popolare di Sondrio – Ag. 11 Roma

Per informazioni: editrice.apes@istitutospio.v.it

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Le copie non pervenute agli abbonati dovranno essere richieste entro dieci giorni dal ricevimento della copia successiva.

Trascorso tale termine le copie richieste dovranno essere acquistate.

La rivista è in vendita nelle principali librerie.

Periodico trimestrale – Pubblicità inferiore al 70%.

Rivista di Studi Politici

Trimestrale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" • Anno XXIX • gennaio-marzo 2017

Indice 1 / 2017

7 **Editoriale**
Antonio Iodice

FOCUS

13 **Le radici liberali e cristiane dell'Europa**
Flavio Felice

31 **Dottrine federaliste nell'integrazione europea:
una rilettura critica per l'oggi**
Federico Ottavio Reho

52 **L'Africa nella politica estera italiana
dal Trattato di Roma al Migration Compact**
Matteo Pizzigallo

74 **Riflessioni in materia di politica estera,
sicurezza e difesa nell'Unione Europea**
Gen. Vincenzo Camporini

EUROPA

91 **Dopo Brexit: verso un nuovo umanesimo europeo**
Antonio Magliulo

MEDITERRANEI

99 **Gli effetti economici della Brexit.
Uno sguardo a Italia, Grecia e Inghilterra**
Emanuele Salsano

INCONTRO DI CIVILTÀ

116 **New Legal Developments in the Inter-American System
of Human Rights: Some Observations
on the Inter-American Convention on Protecting
the Human Rights of Older Persons**
Luigino Manca

- 135 **SOCIETÀ**
**Unione Europea e questione nazionale
nel pensiero marxista**
Alessandro Barile
- 166 **Libri consigliati**
- 178 **Note biografiche**

Editoriale

Antonio Iodice

La recente pubblicazione *Per un nuovo inizio. Democrazia, economia e politica estera nell'Unione Europea* ha contribuito a produrre un discreto dibattito, per larghi tratti sorprendente e inusuale per un lavoro su una tematica considerata – a torto – “fredda” e poco attraente, dal punto di vista mediatico. Siamo lieti che sia stato accolto lo spirito che innervava non solo *Per un nuovo inizio*, ma l'intero piano di ricerca dell'Istituto di Studi Politici “S. Pio V”: cogliere nelle celebrazioni per i sessanta anni dei Trattati di Roma l'occasione per una riflessione serena e ponderata, che non rifiutasse di analizzare quelle criticità su cui da tempo i populismi di ogni sorta fanno strumentalmente leva per destrutturare il progetto europeista. Riprodurre, nel presente numero della *Rivista di Studi Politici*, alcuni passaggi significativi offerti proprio in *Per un nuovo inizio* risponde, quindi, a un duplice obiettivo: riproporre anche in questa sede, almeno parzialmente, un confronto arricchente e valorizzare i lavori ideati e promossi dall'Istituto. In tal senso, merita una sottolineatura il contributo di Flavio Felice, capace di estrapolare la questione delle radici liberali e cristiane dell'Europa dalle sabbie mobili dell'agone politico e di ricondurla nell'alveo dell'analisi scientifica. L'Autore, in questo modo, esprime una critica all'idea sovranista che si ricollega direttamente alla feconda tradizione che comprende, tra gli altri, von Hayek, Lionel Robbins, Wilhelm Röpke, Luigi Einaudi e Luigi Sturzo.

Federico Ottavio Reho entra nel merito delle dottrine federaliste che hanno influenzato le origini e il successivo sviluppo del processo di integrazione europea, distinguendo tra quattro principali visioni, ognuna con un proprio retroterra culturale e politico. Non possia-

mo che sottoscrivere le sue considerazioni: “Quelli in cui viviamo sono tempi difficili per l’integrazione europea, e a maggior ragione per un’integrazione europea di tipo federale. [...] Assistiamo al moltiplicarsi di spinte disgregatrici in seno all’Unione, e alla progressiva perdita di legittimità delle sue istituzioni. Nessuno può dire se, e in che forma, un qualche progetto di unità europea sopravvivrà ai marosi della nostra convulsa vita politica nei prossimi anni. Chi scrive è tuttavia convinto che esso non potrà in nessun caso essere all’insegna del federalismo centralizzato, che pure conserva una grande influenza negli ambienti istituzionali più europeisti. Al contrario, vi è urgente bisogno di riscoprire un federalismo più flessibile e rispettoso delle autonomie nazionali e regionali, dai tratti meno tecnocratici e più culturali; un federalismo, insomma, più vicino e aperto alle energie civiche della gente, che sempre più si rivolta contro poteri percepiti come soverchianti e remoti”.

Matteo Pizzigallo introduce una tematica di grande interesse, destinata ad acquisire nel tempo ulteriori significati: le relazioni diplomatiche tra Italia e Africa nella loro evoluzione storica, dal Trattato di Roma al “Migration Compact”. Dalle parole dell’Autore si evince come i rapporti con il continente africano siano una cartina di tornasole della presenza europea nel Mediterraneo e un punto di osservazione dei legami economico-culturali storicamente intessuti dall’Italia, sempre all’interno di un quadro di forte lealtà verso gli impegni comunitari. Scrive bene Pizzigallo: “L’Italia, sia pur con modalità e sensibilità diverse relative ai vari Governi che si sono succeduti, ha comunque immaginato, sviluppato e portato avanti un’autonoma rete di relazioni bilaterali con i singoli Paesi africani, ispirata alla diplomazia dell’amicizia e della cooperazione costantemente condivisa e sempre sostenuta da larghi settori del Parlamento, a prescindere dalle stesse maggioranze pro tempore”.

Il Focus non può che concludersi con le riflessioni del generale Vincenzo Camporini, che offre al lettore la possibilità di dirimere la nebbia che solitamente avvolge la politica estera, di sicurezza e di difesa dell’Unione Europea, soprattutto a livello tanto dei meccanismi istituzionali, quanto delle “pressioni politiche internazionali” che spesso hanno scavato cunicoli dentro l’ambito noto con l’acronimo di

PESC. Convenienze nazionali e malumori sociali nei confronti delle spese militari – soprattutto nella contingenza della crisi economica globale – ostacolano silenziosamente il coordinamento dell'attività "esterna" dell'Unione Europea, sia nella sua dimensione diplomatica, sia nell'approccio maggiormente volto alla difesa dalle minacce diffuse. Ci sentiamo di sottoscrivere le parole dell'Autore, quando afferma: "Ecco allora che si può intravedere una soluzione da attuare mediante uno stretto coordinamento delle attività di pianificazione degli stati maggiori, imposto dal livello politico, che potrebbe avvenire con la supervisione dell'Agenzia Europea della Difesa. In buona sostanza ciascun paese si farebbe carico di un numero limitato di capacità, lasciando ad altri Stati membri di svilupparne le restanti, in modo che alla fine dell'esercizio l'Europa nel suo complesso possa disporre di uno strumento militare adeguato ed equilibrato".

Il proposito di imprimere "un'accelerazione europea" all'annata 2017 della *Rivista di Studi Politici* viene confermato anche dalle tematiche affrontate negli altri contributi del presente numero. Alessandro Barile "utilizza" l'Unione Europea per un ragionamento in filigrana sulla "questione nazionale" all'interno del campo teorico della sinistra, riprendendo un dibattito in passato assai fecondo, ma ultimamente indebolito, fino a scomparire. È la Brexit – facile da intuire – a convogliare in sé l'analisi della comunità scientifica, in riferimento tanto agli antecedenti che hanno prodotto il sorprendente voto inglese, quanto alle sue possibili conseguenze. Emanuele Salsano è un attento osservatore, quando diffida il lettore dall'attribuire significati "olistici" al referendum britannico e dall'individuare le cause ultime nell'incapacità da parte di Bruxelles di fronteggiare efficacemente la crisi economica: "Non va ignorata una componente di provenienza interna caratterizzata per un crescente scetticismo rispetto all'operato del governo [britannico, N.d.A.] allora in carica. Parimenti determinanti, come correttamente rilevano gli studi condotti, sono state ragioni legate al fenomeno dell'immigrazione che, seppur incidentalmente, hanno ad ogni modo stretti legami con gli analizzati profili economici".

"È come se l'Europa, dopo Brexit, si fosse fermata davanti ad un crocevia: stanca, perplessa, indecisa sulla strada da imboccare. Davanti a sé tre vie, visibili nelle parole pronunciate da alcuni leader

europei poche settimane dopo il referendum del 23 giugno 2016 che ha sancito la volontà del popolo britannico di uscire dall'Unione Europea": Antonio Magliulo delinea, nel suo contributo, una *road map* che parte dalle dichiarazioni, rispettivamente, di Angela Merkel, Romano Prodi e dell'ex premier polacco Jaroslaw Kaczynski per affrontare una duplice questione: quali sono i vantaggi e gli svantaggi delle "tre Europee" che abbiamo davanti e perché abbiamo bisogno di un nuovo umanesimo. Scrive ancora l'Autore: "La costruzione dell'Europa comunitaria è stata una lunga corsa ad ostacoli. Ora siamo davanti all'ultimo ostacolo: l'Unione Fiscale. Per saltarlo occorre sapere cosa si nasconde dietro la siepe. Se c'è l'Europa burocratica e centralistica molti preferiranno conservare, anche a costi di un minore benessere economico, la libertà e la democrazia garantite dagli Stati nazionali. Se c'è invece l'Europa democratica che recepisce i principi di solidarietà e sussidiarietà molti non avranno timore a compiere l'ultimo salto e a costituire il nucleo più solido di una catena di cerchi concentrici".

L'intervento di Luigino Manca, infine, tocca un tema fondamentale per la società contemporanea: la tutela degli anziani e la promozione, nei loro confronti, di una vita dignitosa e ancora pienamente interna alle dinamiche della comunità, piuttosto che ai suoi margini. L'Autore ne parla dello specifico dell'"Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons", deliberato ormai due anni fa dall'Assemblea generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA), che ha avuto il merito di essere il primo ente regionale a trattare specificamente tale argomento, ormai ineludibile per una popolazione mondiale in progressivo invecchiamento. Due considerazioni si pongono alla nostra attenzione: da un lato l'evidenza per cui la "copertura giuridica" della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, che notoriamente non distingue un parametro come l'età, debba essere quantomeno "rinforzata" per alcune fasce vulnerabili della popolazione. Ben venga, in questo senso, il Trattato dell'OSA, che aiuta ad arare un terreno continuamente bisognoso di essere dissodato: appare forse banale ricordare, nell'art. 6, il diritto alla vita, per gli anziani, proprio quando la banalizzazione di un argomento come l'eutanasia introduce pericolosi spifferi di morte? Dall'altro lato, Luigino Manca, con la sua trattazione, è coerente con l'impostazione

dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", che da tempo promuove – anche mediante il Premio per una Tesi di Dottorato intitolato a Maria Rita Saulle e giunto ormai alla IX edizione – una concezione allargata e dinamica di diritti umani e di libertà fondamentali, superando l'aspetto meramente celebrativo e dedicandosi, invece, alla difesa della persona umana in tutte le fasi e in ogni prerogativa della propria vita.

Derogando per una volta dall'avalutatività scientifica, ci auguriamo che il 2017 segni effettivamente un nuovo inizio nel percorso europeo, concretizzando quelle potenzialità insite nella governance continentale: l'Europa come laboratorio di nuove identità, ritrovata coesione sociale, sviluppo sostenibile, partecipazione civile, spirito di solidarietà nei confronti di chi parte da un contesto di vita più difficile, sfortunato, spesso tragico. Ci siamo sempre opposti alla concezione di un'*Europa di necessità*, che incombe sulla popolazione come un'ineffabile spada di Damocle. Aiutando le popolazioni più deboli e coloro che sono rimasti indietro – in numero sempre maggiore, purtroppo – l'Europa aiuterà primariamente se stessa. L'auspicio è che non prenda "cittadini credenti", ma si ponga come "istituzione credibile".

FOCUS Le radici liberali e cristiane dell'Europa

Flavio Felice

“Il diritto cosmopolitico deve essere limitato alle condizioni di una universale ospitalità: qui non si tratta di filantropia ma di diritto; e quindi ospitalità significa il diritto di uno straniero che arriva su un territorio di un altro stato di non essere da questo trattato ostilmente. Può essere allontanato, se ciò può farsi senza suo danno, ma, fino a che dal canto suo si comporta pacificamente, non si deve agire ostilmente contro di lui”

I. Kant, *La pace perpetua*, 1795

Introduzione

A sessant'anni dalla firma del Trattato di Roma (25 marzo 1957), la decisione del popolo britannico di uscire dall'Unione Europea è solo l'ultimo di una serie di eventi che ci spingono a riflettere sul futuro del continente, sulla sua cultura politica e sulle sfide che lo attendono. In molti hanno salutato con favore l'esito del referendum britannico e hanno brindato alla liberazione dalla euro-burocrazia dei sudditi Sua Maestà. Altri – tra i quali il sottoscritto – hanno provato un senso di smarrimento per la rilevanza che la cultura politica liberale di matrice anglosassone ha avuto nella diffusione della democrazia e per lo scetticismo che provano nei confronti di buona parte delle culture politiche continentali, troppo spesso nella storia attardate ad assistere con simpatia, quando non con complicità, alla deriva dello stato totalitario.

Tra le culture politiche che hanno ispirato il processo d'integrazione europea, ci soffermeremo brevemente sulla tradizione del liberalismo ordinamentale e sul contributo offerto dalla dottrina sociale della Chiesa. In particolare, il lavoro è articolato in quattro paragra-

fi: 1. “Per un paradigma inclusivo”, nel quale verranno analizzate le ragioni della pastorale europeista che emerge da alcuni documenti del Magistero sociale della Chiesa; 2. “Se vuoi la pace costruisci istituzioni di pace”, per mezzo del quale si evidenzierà l’intento dei Padri fondatori di dar vita ad una unione che rendesse impossibile il ricorso alla guerra; 3. “L’economia sociale di mercato e la dottrina sociale della Chiesa”, nel quale tenteremo di far emergere i tratti comuni di queste due tradizioni; 4. “Il modello einaudiano dell’economia sociale di mercato”, attraverso il quale tenteremo di mostrare gli elementi teorici essenziali del modello economico che fa da sfondo alla cultura politica dei Padri fondatori, evidenziando il contributo di Luigi Einaudi.

Con il presente lavoro vorremmo esprimere in forma sintetica le ragioni politiche, economiche e culturali del processo di integrazione europea e, nel contempo, la critica all’idea sovranistica. Una critica che condividiamo, tra gli altri, con autori del calibro di Friedrich August von Hayek, Lionel Robbins, Wilhelm Röpke, Luigi Einaudi e Luigi Sturzo. Una prospettiva teorica e una visione politica in grado di esprimere quelle radici cristiane e liberali richiamate dal titolo e che saranno oggetto dell’elaborato che segue.

Per un paradigma inclusivo

“Ti rivolgo, o vecchia Europa, un grido pieno d’amore: Torna a te medesima, sii te stessa! Riscopri le tue origini. Ravviva le tue radici. Rivivi quei valori autentici che hanno fatto gloriosa la tua storia e benefica la tua presenza tra gli altri continenti”¹.

Queste le parole pronunciate da Giovanni Paolo II nello storico pellegrinaggio a Santiago di Compostela nel 1982 e riprese da Papa Benedetto XVI nell’Angelus del 24 luglio 2005. Questo manifesto europeista è stato fatto proprio anche da Papa Francesco nel discorso pronunciato lo scorso 6 maggio, in occasione della consegna del premio Carlo Magno. Acutamente, Papa Benedetto XVI ebbe a definire tale

¹ Giovanni Paolo II, *Atto europeistico a Santiago de Compostela*, 9 novembre 1982.

dichiarazione un “solenne atto europeistico”, invitandoci ad un’attenta riflessione sugli elementi che fondano l’identità e – di conseguenza – la storia e il destino del continente europeo. Nella riflessione di Wojtyła prima e di Benedetto XVI poi, il progetto di unità europea non viene percepito come la pratica di un frammento dell’esperienza umana; l’ordinario esercizio di una delle tante pratiche: l’Europa non è ridotta a mera prassi politica o economica. La pastorale europeista di Francesco, in perfetta continuità con quella di Benedetto e di Giovanni Paolo II, nel rappresentare il processo di unificazione europea, per dirla con le parole suggestive del filosofo polacco Stanislaw Grygiel, a commento del libro di don Francesco Ricci: *Cronache del novecento: perdute e ritrovate*, identifica tale percorso nel “dono quotidianamente dato a coloro che pellegrinano verso la verità nella speranza che il suo compimento non deluda e disinganni nessuno”².

Con il suo stile inconfondibile, nel già richiamato discorso del 6 maggio, Papa Francesco ha voluto dapprima ravvivare la nostra sensibilità sulle radici più profonde dell’Europa, richiamando quell’umanesimo che nasce dalla capacità “*di integrare*”, “*di dialogare*”, “*di generare*” che sono iscritte nel codice genetico dei popoli europei e, nello stesso tempo, ha proposto un’idea aggiornata di Europa, in linea con il “*complesso quadro multipolare dei nostri giorni*”, sfidandoci a pensare un paradigma economico inclusivo e equo, che investa sulle persone, creando posti di lavoro e qualificazione.

Il paradigma inclusivo tende a scongiurare il rischio eutanasi di un’Europa ripiegata su se stessa, tentata da una volontà di “dominare spazi più che generare processi di inclusione e trasformazione”³. L’obiettivo è l’apertura della ragione pubblica europea, troppo spesso involuta e chiusa in se stessa, come dimostrano i dibattiti cui assistiamo

² S. Grygiel, *Presentazione* a Francesco Ricci, *Cronache del novecento. Perdute e ritrovate*, La Nuova Agape, Forlì 1999, p. 13.

³ Per quanto concerne l’espressione di Papa Francesco: “il tempo è superiore allo spazio”, se considerata nel contesto problematico delle scienze sociali, potrebbe essere interpretata come la constatazione che il tempo, frammentato, si presta ad essere percepito in termini puramente spaziali e i suoi frammenti diventano il luogo atemporale nel quale la persona è assunta come mezzo per la realizzazione di fini, non necessariamente conformi alla sua dignità, ma giudicati indispensabili per la realizzazione di un ipotetico fine della storia, imposto come necessario.

sui mass media e gli stessi dati elettorali che certificano quasi ovunque un avanzamento dei partiti a sfondo populista, quando non xenofobo.

A questo proposito, lo stesso fenomeno migratorio, ancor prima che come un problema, andrebbe assunto come un *processo* concreto, che fattori secolari hanno plasmato e stanno ancora plasmando. Siamo davanti ad una “struttura di opportunità” epocale, davanti alla quale le istituzioni europee devono abbandonare la chimera della coesione sociale da rincorrere ad ogni costo.

Innanzitutto, una *governance* consapevole dei fallimenti del passato comporta il radicale rifiuto di qualsiasi tentazione assistenzialista. Troppo spesso nel passato l'uropeismo è stato l'ostentazione di un mero ottimismo della volontà da parte delle opinioni pubbliche nazionali, con conseguente euforia acritica. Allo stesso tempo, come indirizzo di governo nazionale, esso si è risolto nella mera statuizione di aiuti e nella speculare domanda di solidarietà. Ciò è avvenuto agitando la coesione sociale come un vessillo ideologico, e riducendola alla solidarietà, dimenticando la modalità con la quale, in una società libera, la stessa solidarietà andrebbe attivata: la sussidiarietà. E invece proprio la categoria della sussidiarietà può dare sostanza a un nuovo europeismo.

La sussidiarietà abbisogna di un principio operativo concreto, ravvisabile sotto le forme della responsabilità. Le crepe della costruzione europea possono essere lenite solo da una consapevole adesione a un tessuto di regole, che avvincano istituzioni e cittadinanza in un meccanismo di controlli reciproci in grado di coinvolgere affianco agli alti poteri della politica anche gli attori più prossimi alla società civile. In una parola, occorre immaginare una cittadinanza e una costituzione economica. È questo il senso più profondo della dottrina economica e politica ordoliberal che sta alla base degli straordinari traguardi raggiunti dall'economia sociale di mercato della Germania federale, passando per la riunificazione con l'Est, fino ai giorni nostri⁴.

⁴ È opinione diffusa che il processo di unificazione europea, la predisposizione di “autorità indipendenti”, la nascita di un'area economica informata al principio di concorrenza che, a partire da Roma, passando per Maastricht, giunge fino a Lisbona, abbiano ricevuto un particolare impulso dalle riflessioni dei cosiddetti “ordoliberali” tedeschi della prima metà del xx secolo. Cfr. M. De Benedetto, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 18-19. Sull'or-

Suscita interesse il fatto che Papa Francesco, rinviando all'*Evangelii gaudium*, alla *Laudato Si'* e ai suoi illustri predecessori, abbia indicato nell'economia sociale di mercato un esperimento che ci consente di pensare concretamente a modelli economici più inclusivi ed equi: "non orientati al servizio di pochi, ma al beneficio della gente e della società"⁵, mostrando, tra l'altro, di cogliere in modo estremamente semplice e diretto l'essenza del modello economico su cui è stata costruita l'integrazione economia europea da parte dei suoi padri fondatori.

Se vuoi la pace costruisci istituzioni di pace

È appena il caso di ricordare come il processo di integrazione europea, all'indomani della Seconda Guerra Mondiale, abbia conosciuto uno straordinario impulso dalla prospettiva di pace che quel progetto faceva sperare. La pace, nella prospettiva unionista dei Padri fondatori, è data da quella particolare rete di istituzioni capace di impedire agli uomini di risolvere i loro contrasti attraverso l'uso della forza, ma che nel contempo sappia sostituire la forza con il diritto⁶.

doliberalismo: F. Forte – F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, 2° edizione, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016; F. Forte – F. Felice (a cura di), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2014; M. Vatiere, «Dominant Market Position and Ordoliberalism», in *International Review of Economics*, 62(4), 2015, pp. 291-306; F. Felice – M. Vatiere, «Ordo and European Competition Law», in *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, 32, 2014, pp. 147– 157.

⁵ Sul tema dell'inclusione si rinvia alla teoria neoistituzionalista di Acemoglu e Robinson. Cfr. D. Acemoglu – J.A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, il Saggiatore, Milano 2013; F. Felice, «Poverty, Inclusion, Institutions. A Challenge for Latin America and the European Union», in *The EuroAtlantic Union Review*, Vol. 3, n.1, 2016. Ad auspicare istituzioni inclusive (ed élite creative) è anche il contributo di Antonio Campati presente in questo volume.

⁶ "Ma poiché essi, secondo la loro idea di diritto internazionale, non vogliono ciò affatto e rigettano quindi *in ipotesi* ciò che *in tesi* è giusto, così, in luogo dell'idea positiva di una *repubblica universale* (e perché non tutto debba andare perduto) rimane soltanto il surrogato *negativo* di una *lega* permanente e sempre più estesa, come unico strumento possibile che ponga al riparo dalla guerra e arresti il torrente delle tendenze ostili contrarie al diritto, sempre però con il continuo pericolo che queste erompano nuovamente (*furor impius intus [...] fremit horridus ore cruento*)";

A questo ideale politico si ispirarono i Padri fondatori dell'Unione Europea, tra i quali, sebbene indirettamente, andrebbe ricordato il contributo teorico di Luigi Sturzo. Egli, nel 1928, dall'esilio londinese, diede alle stampe l'opera *La comunità internazionale e il diritto di guerra*⁷, dove riprende il problema di Kant e afferma la necessità di costruire fra gli Stati un legame istituzionale vincolante, dunque un vero e proprio ordinamento giuridico che assuma la forma dello Stato federale. Ecco la condizione ineludibile per eliminare quel *diritto di guerra* – “inconcepibile” per Kant, in quanto incoerente con il “diritto”, ma solo con la “forza” – contro cui si poneva Sturzo e, nel contempo, edificare un “internazionalismo senza più guerre” che era l'obiettivo che si poneva il sacerdote siciliano⁸.

Immanuel Kant, *Per la pace perpetua* [1795], a cura di Nicolao Merker, *Prefazione* di Norberto Bobbio, Editori Riuniti, Roma 1996, p. 21.

⁷ L. Sturzo, *La comunità internazionale e il diritto di guerra* [1928], Opera Omnia, I serie, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma 2003.

⁸ Cfr. R. Gargano, «Il federalismo nella battaglia antistatalista di Luigi Sturzo», in *Il pensiero federalista*, settembre 2009. Si consideri quanto scrive Sturzo circa l'inconciliabilità della nozione di “diritto di guerra” con la sua teoria sociale: “Nella nostra teoria, invece, il fatto sociale non è identificato con le dette esigenze, ma con il processo storico; sicché la guerra viene caratterizzata come fenomeno di determinate strutture sociali. Se queste cambiano e si evolvono, anche la guerra può non solo cambiare ed evolvere, ma decadere, in quanto vengano a mancare i fattori di rapporto fra la struttura sociale e la guerra. Come primo punto della nostra teoria, escludiamo il concetto che il rapporto fra natura umana e guerra sia sostanziale, necessario, fatale; per noi è solamente storico, contingente ed evolutivo”; L. Sturzo, *La comunità internazionale...*, cit., pp. 180-181, giungendo ad affermare che “Per arrivare alla completa eliminazione della guerra occorrerebbe un altro passo audace: che un gruppo di stati, i più coraggiosi e i più civili, fossero disposti a rinunciare a tutte le guerre, a qualunque guerra, senza eccezioni o riserve e, contemporaneamente, dichiarassero di volere essere riconosciuti come stati disarmati e neutralizzati, quali ne fossero gli eventi internazionali. Questo fatto porterebbe, in un primo tempo più o meno lungo, alla coesistenza anche dell'attuale regime della Società delle Nazioni e del patto Kellogg per gli altri Stati con la neutralizzazione; coesistenza che si potrebbe chiamare «regime misto». Per questa o per altra via occorrerà passare, prima di arrivare alla completa eliminazione della guerra; la simultaneità libera e volontaria di tutti gli stati in una rinuncia totale è pressoché impossibile; nessuna autorità al mondo può obbligare a tale rinuncia, senza che si sia preformata un'opinione pubblica favorevole che la imponga ai poteri di ogni stato. Ma la via per arrivare alla formazione di una siffatta opinione pubblica, è la realizzazione della totale rinuncia alla guerra e del disarmo attraverso l'iniziativa di un gruppo di stati coraggiosi e arditi”; *ivi*, pp. 208-209.

La pace, innanzi tutto; l'inviolabile dignità e la libertà della persona umana; la difesa delle diverse identità culturali e la loro pacifica convivenza e magari feconda contaminazione; difesa della proprietà privata; sussidiarietà; solidarietà; uguaglianza delle opportunità e uguaglianza davanti alla legge. Ecco, questi principi, ci ricorda il filosofo Dario Antiseri⁹, sono stati la luce dietro le spalle sulla strada battuta da alcuni eminenti cattolici nel processo d'integrazione europea. Soltanto qualche rapido cenno.

1928 – Luigi Sturzo, *L'ordine internazionale e il diritto di guerra*

Ebbene: stabilizzazione monetaria, riduzione al minimo di debiti e riparazioni, riduzione o abolizione della protezione doganale sono le premesse indispensabili per una struttura economica, atta a preparare, agevolare, sviluppare l'orientamento verso quell'organizzazione internazionale nella quale sia abolita la guerra. Finché sussisteranno elementi che turbano l'equilibrio economico, sussisteranno anche le correnti politiche che accentuano i caratteri nazionalisti degli stati contro l'internazionalismo e sussisteranno le preoccupazioni e i motivi psicologici che preparano la guerra¹⁰.

1946 – Konrad Adenauer, in un Discorso tenuto il 24 marzo all'Università di Colonia, affermava:

L'Europa sarà possibile solo se viene ristabilita una comunità di popoli, nella quale ogni popolo fornisca il suo contributo insostituibile all'economia e alla cultura europea, al pensiero, alla poesia e alla creatività occidentali [...]. Io sono tedesco e rimango tedesco, ma sono sempre stato europeo. [...]. Mi sono impegnato nel corso degli anni Venti a favore di una integrazione reciproca delle economie francese, belga e tedesca allo scopo di assicurare una pace duratura poiché interessi economici paralleli e sincronizzati costituiscono e costituiranno sempre il fondamento più sano e duraturo per le buone relazioni politiche tra i popoli¹¹.

⁹ Cfr. D. Antiseri, *Laicità. Le sue radici, le sue ragioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2010.

¹⁰ L. Sturzo, *L'ordine internazionale...*, cit., p. 241.

¹¹ Konrad Adenauer, in un Discorso tenuto il 24 marzo all'Università di Colonia 1946, in F. Pozzoli (a cura di), *«Europa. La più nobile, la più bella». Idee e ideali dell'Europa dalle origini ai giorni nostri*, Bompiani, Milano 1999, p. 255.

1947 – Luigi Einaudi, *La guerra e l'unità europea* – Discorso pronunciato all'Assemblea costituente, il 29 luglio 1947).

Il problema dell'unificazione europea non può essere risolto se non in una delle due maniere; o con la spada di Satana o con quella di Dio. Questa volta Satana si chiamò Hitler, l'Attila moderno [...] Noi riusciremo a salvarci dalla terza guerra mondiale solo se noi impugneremo, per la salvezza e l'unificazione dell'Europa, invece della spada di Satana, la spada di Dio; e cioè, invece della idea della dominazione colla forza bruta, l'idea eterna della volontaria cooperazione per il bene comune [...] Se noi non sapremo farci portatori di un ideale umano e moderno nell'Europa d'oggi, smarrita ed incerta sulla via da percorrere, noi siamo perduti e con noi è perduta l'Europa¹².

1950 – Robert Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio*:

L'Europa non sarà fatta in un sol colpo, né con una costruzione d'insieme: essa si farà attraverso realizzazioni concrete – creando dapprincipio una solidarietà di fatto. Il concerto delle nazioni europee esige che la contrapposizione secolare della Francia e della Germania sia eliminata: l'azione intrapresa deve competere prima di tutto alla Francia e alla Germania. [...] La messa in comune delle produzioni del carbone e dell'acciaio assicurerà immediatamente lo stabilirsi di basi comuni di sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di quelle regioni a lungo votate alla fabbricazione di armi da guerra, di cui esse sono state le più costanti vittime. Con la messa in comune delle materie prime e l'istituzione di una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno impegnative per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, questa proposta realizzerà le prime assise concrete di una Federazione europea indispensabile per preservare la pace¹³.

1953 – Alcide De Gasperi, nel discorso *Per l'unione europea*, pronunciato il 29 giugno, faceva presente:

Noi abbiamo accettata la proposta francese della Comunità di Difesa, cioè dell'organizzazione di un esercito comune europeo, non semplicemente per le ragioni gravi, ma pur sempre contingenti della difesa, ma perché la Comunità di Difesa è destinata a diventare, sia pure entro determinati limiti, comunità politica ed economica dell'Europa. [...] È il primo, grandioso tentativo non di

¹² L. Einaudi, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma 1947, seduta pomeridiana del 29 luglio 1947, p. 6424. Ora in Id., *La guerra e l'unità europea*, Edizioni di Comunità, Milano 1948.

¹³ Robert Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio*, in F. Pozzoli, *op. cit.*, p. 297.

sostituire, ma di integrare, con una comunità più larga, la vita delle principali nazioni europee [...] Politica atlantica e politica europeistica sono solidali. Bisogna procedere uniti nella difesa e nella costruzione della pace. Ogni formula, ogni trattato cartaceo sarebbe vano, se lasciasse dietro di noi un'Europa lacerata dagli antichi sospetti e indebolita dalle vecchie gelosie e dai ricorrenti egoismi. Si è invocata una iniziativa italiana. L'iniziativa è questa: l'Europa; non è iniziativa tattica nostra, benché dei grandi italiani sia l'ispirazione universalista! Noi saremo accanto alla Francia in amicizia fraterna, se la Francia che ha elaborato il trattato, prenderà la testa del movimento per attuarlo, attuarlo a tempo, in modo che esso diventi argomento e strumento costitutivo e definitivo di pace¹⁴.

Ebbene, perché mai questa carrellata di citazioni? Probabilmente perché sono l'esempio più fulgido che rende ragione di quell'espressione che Benedetto XVI ha voluto inserire in *Caritas in veritate*, nel paragrafo settimo e che così scarsa eco ha trovato nei pur raffinati commenti dei più autorevoli commentatori, troppo spesso attardati a promuovere un tanto inutile quanto dannoso governo mondiale, sebbene mascherato dietro la suadente espressione "autorità pubblica a competenza universale"¹⁵.

¹⁴ Alcide De Gasperi, nel discorso *Per l'unione europea*, 29 giugno 1953, in F. Pozzoli, *op. cit.*, p. 307.

¹⁵ In evidente contrasto con la proposta di un'"autorità pubblica a competenza universale", avanzata dal Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace in una nota del 2011, andrebbe il brano che segue: "Ciò di cui avremmo bisogno è un'economia globale di mercato, che però presuppone una *global governance*, cosa realisticamente raggiungibile tutt'al più in forma di accordi intergovernativi, a loro volta purtroppo altrettanto difficili da realizzare"; cfr. Walter Kasper, *Misericordia. Concetto fondamentale del vangelo – Chiave della vita cristiana*, Queriniana, Brescia 2013, p. 274. La questione era stata sollevata da Sturzo nel già citato saggio del 1928, in merito al tentativo di implementare il principio in ordine all'inconcepibilità del "diritto di guerra": "Per poter arrivare ad un sistema internazionale nel quale la guerra non sia più un diritto, si dovrebbe concentrare in un'autorità internazionale un potere che superi quello dei singoli stati; arrivare, cioè, ad un vero superstato. Se questo non si fondasse sopra un'organizzazione così forte da avere, con l'autorità, anche l'esercizio di un potere coercitivo, non riuscirebbe allo scopo, come non riuscirono, nel medioevo, il papato e l'impero e come non riuscirà, nei termini presenti, la Società delle Nazioni; se invece simile potere superstatale fosse veramente forte, si tradurrebbe in una dominazione egemonica intollerabile che, a lungo andare, cadrebbe in pezzi per la reazione che desterebbe. Il giuoco delle forze sociali nel campo politico è insopprimibile"; L. Sturzo, *L'ordine internazionale...*, cit., p. 199.

Con riferimento alla via istituzionale: "Impegnarsi per il bene comune è prendersi cura, da una parte, e avvalersi, dall'altra, di quel complesso di istituzioni che strutturano giuridicamente, civilmente, politicamente, culturalmente il vivere socia-

Se consideriamo l'opera dei padri del processo d'integrazione europea, possiamo trovare numerosi esempi che rendono ragione del concetto che Benedetto XVI ha voluto inserire in *Caritas in veritate*, sintetizzabile con l'espressione: "via istituzionale della carità". Intendendo per tale via l'esperienza civile che il cristiano compie nel suo più intimo testimoniare i valori eterni del cristianesimo sul versante politico, economico e culturale.

È questo il profondo senso civile dell'amore che dalla Croce giunge a ciascun uomo e si fa storia mediante l'opera dell'uomo. Di uomini "liberi e forti" che intrecciano i loro talenti, le loro passioni, le loro competenze, ma anche le loro miserie, le loro fragilità. In breve, sulla scia di Sturzo e di Rosmini, di uomini "liberi e forti", "ignoranti e fallibili", "imperfetti", ma "perfettibili", capaci di andare oltre i propri limiti, nella direzione delle loro ragionevoli aspettative, edificando istituzioni nelle quali quegli stessi uomini mostreranno, con la loro testimonianza, la "fecondità del bene", contro la "sterilità del male".

Una tale tensione è stata al centro del progetto europeo che fu di Adenauer, di De Gasperi e di Schuman. Quel progetto oggi vive una profonda crisi, compresso com'è tra spinte populiste, rigurgiti nazionalistici e fughe radicali. La struttura del modello poliarchico a livello europeo, fondato sul principio di sussidiarietà, può essere costituita dal rafforzamento e dalla riforma delle istituzioni esistenti, nonché dal tentativo di implementarne di nuove, in base al criterio antiperfettista, che suggerisce di fare il più possibile assegnamento sull'esperienza, agendo con le riforme. Ora, sappiamo che nell'età democratica il volto principale del consenso è dato dagli istituti di rappresentanza, specie indiretta. La soluzione passa allora per una riforma istituzionale che possa

le, che in tal modo prende forma di *pólis*, di città. Si ama tanto più efficacemente il prossimo, quanto più ci si adopera per un bene comune rispondente anche ai suoi reali bisogni. Ogni cristiano è chiamato a questa carità, nel modo della sua vocazione e secondo le sue possibilità d'incidenza nella *pólis*. È questa la via istituzionale — possiamo anche dire politica — della carità, non meno qualificata e incisiva di quanto lo sia la carità che incontra il prossimo direttamente, fuori delle mediazioni istituzionali della *pólis*"; Benedetto XVI, *Caritas in veritate*, 29 giugno 2009, n. 7. Per un approfondimento generale su questi temi si veda AA.Vv., *Se vuoi la pace costruisci istituzioni di pace. Atti del secondo colloquio internazionale di Dottrina sociale della Chiesa*, a cura di F. Felice, A. Campati, LUP, Città del Vaticano 2013.

dare senso e sostanza all'invocazione, altrimenti propagandistica, per un'Europa "politica". Del resto, leggendo "in combinato disposto" il mandato di Benedetto XVI presente nella *Caritas in veritate* e rinforzato con veemenza dalla *Evangelii gaudium* (n. 205) di Francesco, occorre interpretare l'alta forma di carità che è la politica come "via istituzionale della carità", attraverso cui osare tentativi di riforma in chiave sussidiaria, poliarchica e relazionale, miranti a ridurre quel "deficit democratico" che accompagna sin dai suoi esordi il progetto europeista¹⁶.

La storia ci insegna che la pace è una preconditione necessaria per lo sviluppo, ma nel contempo, al pari della libertà, richiede l'impegno quotidiano di tutti affinché si promuovano, si edificino e si difendano le istituzioni atte a favorire un'autentica esperienza di pace. Si tratta allora di disinnescare progressivamente le sirene populiste e radicaleggianti, evidenziando l'autentico gioco democratico imperniato, come ricordano D. Acemoglu e J. A. Robinson, sulla capacità inesauribile di innovazione delle stesse istituzioni, massima espressione dell'indirizzo popolare. In coerenza con l'invito di Papa Francesco ad "avviare processi più che occupare spazi", la sfida della democrazia alla politica si gioca oggi sul terreno dell'inclusione, sia che si consideri la stessa democrazia sotto il profilo della libertà, sia che la si veda sotto quello dell'uguaglianza.

L'economia sociale di mercato e la dottrina sociale della Chiesa

Come ci hanno insegnato i padri dell'economia sociale di mercato, rappresentata ai massimi livelli in Italia da autori quali Einaudi e Sturzo, si tratta di un paradigma incentrato su una specifica proposta istituzionale, da riferimenti culturali, etici e giuridici, orientata a generare inclusione, equità e sviluppo integrale, mediante mercati dinamici, la continua vigilanza contro la concentrazione del mercato e la discrezionalità della politica¹⁷. Il riferimento all'economia sociale di mercato non deve stupire, se si considerano i riferimenti del Magistero sociali ad un

¹⁶ Cfr. M. Serio – F. Felice, «Europe as a Relational Good», in *Global & Local Economic Review*, Vol. 19, No. 1, 2015.

¹⁷ Cfr. F. Felice, *L'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2008.

sistema economico che riconosca il “ruolo fondamentale e positivo” dell’impresa, della libertà, del mercato, della creatività e del diritto di proprietà, inquadrati in un solido quadro giuridico, il cui fondamento sia l’intangibile dignità della persona. Ricordiamo, a tal proposito, le parole di Giovanni Paolo II nel riferimento principale del Magistero sociale della Chiesa al modello dell’economia sociale di mercato:

Ritornando ora alla domanda iniziale, si può forse dire che, dopo il fallimento del comunismo, il sistema sociale vincente sia il capitalismo, e che verso di esso vadano indirizzati gli sforzi dei Paesi che cercano di ricostruire la loro economia e la loro società? È forse questo il modello che bisogna proporre ai Paesi del Terzo Mondo, che cercano la via del vero progresso economico e civile? La risposta è ovviamente complessa. Se con “capitalismo” si indica un sistema economico che riconosce il ruolo fondamentale e positivo dell’impresa, del mercato, della proprietà privata e della conseguente responsabilità per i mezzi di produzione, della libera creatività umana nel settore dell’economia, la risposta è certamente positiva, anche se forse sarebbe più appropriato parlare di “economia d’impresa”, o di “economia di mercato”, o semplicemente di “economia libera”. Ma se con “capitalismo” si intende un sistema in cui la libertà nel settore dell’economia non è inquadrata in un solido contesto giuridico che la metta al servizio della libertà umana integrale e la consideri come una particolare dimensione di questa libertà, il cui centro è etico e religioso, allora la risposta è decisamente negativa¹⁸.

Nella prospettiva della dottrina sociale della Chiesa, del resto, l’opzione preferenziale per i poveri non si traduce in un assistenzialismo che mortifica la carità. Sul fronte della lotta alla povertà, essa richiede un impegno costante ad elevare i più deboli, perseguendo un’idea di sviluppo che, attraverso l’inclusione, tenga conto non solo alla crescita economica, ma anche dello sviluppo umano integrale, di cui la crescita è solo un aspetto: necessario, ma non ancora sufficiente. Da questa visione e dalla carità cristiana discendono i concetti di bene comune, di solidarietà e di sussidiarietà che sono alla base di quel “nuovo umanesimo europeo” auspicato da Francesco, ma anche della “*Civitas humana*” evocata dall’economista Wilhelm Röpke, tra i padri dell’economia sociale di mercato¹⁹.

¹⁸ Giovanni Paolo II, *Centesimus annus*, 1 maggio 1991, n. 42.

¹⁹ Cfr. W. Röpke, *Civitas humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale ed economica*, nuova edizione a cura di F. Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

Il poter coniugare economia sociale di mercato e dottrina sociale della Chiesa ci consente di porre la questione della dignità della persona al centro del dibattito economico e istituzionale europeo, quale contributo indispensabile per risvegliare l'Europa dal suo torpore. Inoltre, ci permette di cogliere e segnalare un tratto fondamentale dell'economia sociale di mercato: la grande sfida inclusiva e solidale di fronte alla quale è posta l'economia europea e rispetto alla quale, in un contesto di contrazione delle risorse pubbliche, occorre un deciso investimento sul lato della sussidiarietà orizzontale, dell'accesso al credito, dell'istruzione, della mobilità sociale, dell'imprenditorialità e del lavoro. Lungo questa via, secondo il paradigma dell'economia sociale di mercato, la ricerca del bene comune, investendo la responsabilità di tutte le istituzioni ordinate secondo il principio di sussidiarietà, può diventare la leva di un progetto di crescita dell'economia europea e un modello da proporre ai paesi in via di sviluppo, per l'edificazione di un'autentica "*civitas humana*".

Il modello einaudiano dell'economia sociale di mercato

La prospettiva dell'economia sociale di mercato, che in Italia ha avuto con il liberalismo delle regole di Luigi Einaudi e con il popolarismo di Luigi Sturzo punti di intersezione, si struttura nei seguenti tre punti: 1) impedire al potere politico di essere una sorgente arbitraria di disordine; 2) sopprimere ogni struttura monopolistica; 3) fare prevalere in ogni caso libertà e concorrenza²⁰.

L'economia sociale di mercato scommette sulla capacità dei processi di mercato, al centro dei quali troviamo l'impresa libera e responsabile, di perseguire finalità di interesse sociale, non contrapponendo i concetti di "sociale" e di "mercato" e infine non identifica "sociale" con "statale". Il "sociale" riguarda in primo luogo l'ambito della società civile, articolata secondo il principio di sussidiarietà. La politica sociale non è quindi né un'attività di correzione né una semplice appendice dell'economia di mercato. Al contrario, la politica sociale è una parte costitutiva del concetto di economia di mercato, intesa come economia civile, al

²⁰ Cfr. A. Müller-Armack, *Economia sociale di mercato*, in F. Forte – F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole...*, cit., pp. 55-63.

centro della quale opera l'impresa: piccola, media, grande, cooperativa e non profit che dir si voglia. Non si tratta di puntuali interventi nel mercato "su base sociale", quanto dell'accesso senza privilegi al mercato – proprio allora si può attendere dalla "libera iniziativa" anche l'inclusione sociale²¹.

Un tale quadro teorico rinvia ad un ideale economico in cui assume rilevanza l'elemento qualitativo del "buon governo" dell'economia. Quello del "buon governo" è un argomento tipicamente einaudiano. L'economista e poi Presidente della Repubblica Luigi Einaudi, per "buon governo" intendeva

una concezione non solo economica, ma anche politica e sociale della comunità in cui vive l'uomo-signore, che si basa sulle regole della gestione della sua casa e della sua famiglia, per tracciare, in analogia, le buone regole del governo della comunità. Con i principi e le visioni che ne conseguono, si toccano le corde profonde dell'animo: i sentimenti, i valori, e le utopie che hanno motivato e mosso Einaudi²².

Se per la prospettiva dell'economia sociale di mercato valgono le norme del buon padre di famiglia e del piccolo proprietario, come il rispetto, la fiducia, la responsabilità, il sacrificio, la lungimiranza, di contro, per la prospettiva macroeconomica di marca keynesiana, invece, bisognerebbe ricorrere a soluzioni artificiose, a terapie illusionistiche, in grado di ovviare alla inevitabile scarsità di risparmio e ottenere automaticamente il pieno impiego. Ecco allora che

L'orientamento concettuale di Keynes per il buon governo è diversissimo, anzi opposto. Il suo buon governo della nazione non ha le stesse regole del buon governo della casa e del podere. Ed è per lui un grave e fatale errore trarre dall'osservazione del buon governo della casa e della famiglia le regole del buon governo della cosa pubblica. Ciò si riflette nei principi per il governo del bilancio pubblico e per il governo della moneta²³.

A questo punto sarebbe interessante tracciare il collegamento tra questa "concezione manipolatoria" del governo della moneta e delle

²¹ Cfr. N. Goldschmidt, *La politica ordinamentale della concorrenza. I principi costitutivi*, in F. Forte – F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole...*, cit., pp. 45-54.

²² F. Forte, *Einaudi versus Keynes*. IBL, Torino 2016, p. 45.

²³ *Ivi*, pp. 77-78.

finanze, che nasce in casa keynesiana, ma che finisce per contagiare anche i non keynesiani e gli anti-keynesiano, e le crisi finanziarie del 2007-2008, iniziata negli USA e poi propagatasi in tutto il mondo economicamente sviluppato. La lezione dell'ESM è che

non è necessario adottare metodi inflazionistici alla Keynes, per risolvere i problemi derivanti dalle crisi. E non è opportuno, perché ciò può generare l'incentivo a condotte azzardate da parte delle banche, delle imprese e degli operatori pubblici. Ci sono, invece, metodi che consentono di risolvere i problemi, derivanti dalle crisi, evitando di commettere gli errori che le hanno generate²⁴.

In tale prospettiva teorica, assume rilevanza l'elemento qualitativo del risparmio, dell'investimento e del consumo. Disoccupazione e sottoccupazione sono certo collegate alla carenza di risparmio e hanno a che fare anche con i consumi, ma per l'ESM risparmio-investimento-consumo sono in capo allo stesso soggetto: la persona. Per questa ragione, è compito dello stato prendersi cura del risparmio destinato all'investimento, "finanziato con entrate in regime di bilancio in pareggio. Parliamo del risparmio investito in progetti imprenditoriali ad alto valore aggiunto, i quali sono tali se incrociano un'alta produttività del lavoro.

Vorrei concludere, dunque, cercando di sfatare la leggenda nera che avvolge l'ESM, mal presentata e probabilmente confusa con l'azione politica del governo tedesco che, come qualsiasi azione politica, sconta il dato reale del compromesso politico. Come ricorda Francesco Forte, presentando il modello einaudiano, il modello dell'ESM, in termini di politica economica

[...] mira a lasciare che si sprigionino due forze, quella della parsimonia tenace del risparmiatore e quella della intrapresa coraggiosa dell'individuo che investe creando nuova ricchezza mediante la propria iniziativa creativa²⁵.

Ne consegue che

²⁴ *Ivi*, pp. 153-154.

²⁵ *Ivi*, p. 155.

La disoccupazione e il sottosviluppo si combattono mediante un'offerta dotata di reale produttività e quindi di profitto. Questo è il vero motore dello sviluppo. E ciò si ottiene accrescendo il capitale fisico e quello umano, quindi con il risparmio privato e pubblico che genera investimento, nei tempi lunghi e nel clima di concorrenza, che suscita energie imprenditoriali²⁶.

Conclusioni

Con l'uscita della Gran Bretagna dalla UE l'Unione rischia di essere decisamente più debole, sotto il profilo del tasso di liberalismo, e i problemi sollevati – tra gli altri – da Hayek²⁷, Robbins²⁸, Röpke²⁹, Einaudi³⁰ e Sturzo³¹ tornano drammaticamente d'attualità.

Röpke³², Einaudi³³ e Sturzo³⁴ si schierarono apertamente a favore di un'organizzazione sopranazionale sul modello dell'esperimento

²⁶ *Ivi*, pp. 317-318.

²⁷ Cfr. F.A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati*, a cura di F. Reho, postfazione di F. Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

²⁸ Cfr. L. Robbins, *Il liberalismo internazionale*, in *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Rizzoli, Milano 1948.

²⁹ Cfr. W. Röpke, *op. cit.*

³⁰ L. Einaudi, *op. cit.*, p. 6423.

³¹ L. Sturzo, *Nazionalismo e internazionalismo* [1946], Opera omnia, I serie, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007.

³² “Rinuncerebbe a comprendere la storia dello spazio extra-feudale d'Europa chi prendesse questa strada dello studio indifferenziato e non distinguesse fra decentramento feudale e decentramento federale. Soltanto quest'ultimo è un vantaggio per la libertà e costituisce il sano equilibrio della società; esso soltanto agisce senza restrizioni come contrappeso allo Stato ed è la base del vero federalismo, del liberalismo e della democrazia”; W. Röpke, *op. cit.*, p. 193.

³³ “Il vizio era chiaro: la Società delle nazioni era una lega di stati indipendenti, ognuno dei quali serbava intatti un esercito proprio, un regime doganale autonomo ed una rappresentanza sovrana sia presso gli altri stati sia presso la lega medesima”; L. Einaudi, *op. cit.*, p. 6423.

³⁴ “Si deve rifare una nuova coscienza collettiva che, vincendo i pregiudizi nazionalistici e gli interessi particolaristici, accetti le restrizioni dell'internazionalismo per poterne godere i vantaggi; nella convinzione che dentro una struttura internazionale avranno un posto coordinato e organicamente più utile le patrie nazionali, come oggi nel quadro della nazione hanno il loro posto le città e le provincie che nel passato furono cause di turbolenze e di guerre”; L. Sturzo, *Nazionalismo e internazionalismo...*, cit., pp. 264-265.

degli Stati Uniti d'America, facendo propria in tutti i suoi principi la teoria dello Stato federale. Dopo aver assistito ai disastri causati da un sistema internazionale basato sulla divisione anarchica in Stati sovrani (*Staatenbund*) e considerata l'impossibilità di edificare un grande Stato unitario (*Einheitsstaat*) a competenza universale, il quale porterebbe ad un livello insostenibile tutti gli aspetti negativi e illiberali dei piccoli Stati unitari, l'insegnamento dei Padri morali dell'Europa unita ci dice la necessità non tanto di una rivoluzione economica, quanto di una rivoluzione politica, in cui ciascuno Stato sovrano nazionale sottometta una serie di diritti ad un sistema di autorità internazionali, ma dove nello stesso tempo anche i diritti delle autorità internazionali vengano limitati a favore delle entità regionali. Come scrive Robbins:

non si deve giungere né a un'alleanza né a una completa unificazione, ma ad una federazione (*Bundesstaat*)³⁵.

Probabilmente in questi anni abbiamo parlato troppo di burocrazia europea e troppo poco di economia reale europea, e ancor di meno di politica europea, di cultura europea. I Padri fondatori dell'UE, e con loro Giovanni Paolo II e Helmut Kohl, avevano una visione dell'Europa come famiglia di nazioni che unificava nazioni affratellate da una comune radice cristiana. Era una Europa "nazione di nazioni", in cui la propria originaria identità nazionale si ampliava in una più comprensiva identità europea. Per questo era essenziale che questa Europa avesse delle radici: ebraico-cristiane e greco-latine. Avere delle radici significa anche avere dei confini, aprirsi gradualmente a chi ci è più vicino. I popoli possono essere generosi verso i profughi, ma vogliono possedere le chiavi di casa propria e costruire la fratellanza universale a partire dalla unità con quanti sono culturalmente più vicini. L'apertura illimitata e indiscriminata genera alla fine un timore e un rifiuto altrettanto illimitato e indiscriminato.

Forse dovremmo ripartire dal proposito di dar vita ad una vasta lega della libertà a livello europeo, non volendoci arrendere al populismo autarchico, al totalitarismo aggressivo e al protezionismo liberticida, amando la libertà propria e altrui più di ogni altra cosa e

³⁵ L. Robbins, *op. cit.*, p. 161.

amando la patria altrui almeno quanto la propria. Consapevoli che nessun ordinamento burocratico – pubblico o privato che sia – possa evitare e negligere la realtà che esiste sempre qualcosa, come recita il testamento spirituale di Röpke, “oltre l’offerta e la domanda”. Questo qualcosa è la dignità della persona umana; un ordine etico, quello della dignità umana, che chiede ancor oggi di essere compreso con la massima urgenza e profondità per non correre il rischio di sacrificare il dinamismo economico al ristagno degli accordi collettivi ovvero all’anarchismo degli interessi individuali, rispettivamente, figli di una logica neocorporativa ovvero di un ottimistico disinteresse per le ragioni dell’ordine sociale e della *civitas humana*, e finire per sacrificare le libere scelte individuali sull’altare della “presunzione fatale” del Grande Pianificatore.

FOCUS Dottrine federaliste nell'integrazione europea: una rilettura critica per l'oggi

Federico Ottavio Reho

Lo scopo di questo saggio è riflettere criticamente sul carattere delle dottrine federaliste che hanno influenzato le origini e in parte determinato lo sviluppo del processo di integrazione europea. Vi si sosterrà che non una, ma almeno quattro visioni federaliste emersero nel periodo germinale dell'integrazione europea, ognuna con il suo specifico retroterra ideologico e con la sua peculiare visione della futura federazione continentale. Di queste, si sosterrà anche, le due più influenti sono riconducibili a quella varietà di federalismo che lo studioso americano William Riker ha definito "federalismo centralizzato".

Quelli in cui viviamo sono tempi difficili per l'integrazione europea, e a maggior ragione per un'integrazione europea di tipo federale. Vicini ormai al sessantesimo anniversario dei trattati di Roma, assistiamo al moltiplicarsi di spinte disgregatrici in seno all'Unione, e alla progressiva perdita di legittimità delle sue istituzioni. Nessuno può dire se, e in che forma, un qualche progetto di unità europea sopravvivrà ai marosi della nostra convulsa vita politica nei prossimi anni. Chi scrive è tuttavia convinto che esso non potrà in nessun caso essere all'insegna del federalismo centralizzato, che pure conserva una grande influenza negli ambienti istituzionali più europeisti. Al contrario, vi è urgente bisogno di riscoprire un federalismo più flessibile e rispettoso delle autonomie nazionali e regionali, dai tratti meno tecnocratici e più culturali; un federalismo, insomma, più vicino e aperto alle energie civiche della gente, che sempre più si rivolta contro poteri percepiti come soverchianti e remoti. Come si cercherà di mostrare, questo federalismo esisteva nella storia europea ben prima del processo di integrazione del dopoguerra, ed esisteva anche, almeno in

forma latente, nell'idea che i federalisti europei di matrice cristiana e popolare si fecero del processo di integrazione. Esso presenta alcune importanti peculiarità rispetto alla più nota riflessione federalista nordamericana, che in ogni caso vi si connette in modi sorprendenti e a lungo insospettati.

Il federalismo nella tradizione anglo-americana e in quella continentale europea¹

L'approccio tradizionale al federalismo lo concettualizza come una forma possibile dello Stato moderno scaturita dalla riflessione e dalla pratica politica nordamericana nella seconda metà del Diciottesimo secolo. Lo studioso americano Preston King, per esempio, fornisce la seguente definizione di federalismo: "un sistema istituzionale che prende la forma di uno Stato sovrano e si distingue dagli altri Stati sovrani soltanto in ragione del fatto che il suo governo centrale include nelle sue procedure decisionali delle unità regionali su base costituzionalmente garantita"². Come tutte le altre forme di Stato, lo Stato federale s'impennerebbe dunque sul concetto di sovranità sviluppato tra Cinquecento e Seicento dallo studioso francese Jean Bodin e dal filosofo inglese Thomas Hobbes, come potere supremo e assoluto (*superiorem non recognoscens*, secondo la formula latina un tempo invalsa). Solo l'ulteriore attributo della indivisibilità verrebbe indebolito, distribuendo i poteri potestativi tra due o più livelli di governo autonomi l'uno dall'altro e le cui prerogative riceverebbero protezione costituzionale. Sempre secondo questa lettura tradizionale, i documenti fondativi del federalismo politico sarebbero i celeberrimi *Federalist Papers*, una serie di articoli di giornale scritti da Alexander Hamilton, John Jay e James Madison nel 1787-1788 per

¹ Per questa distinzione tra le due tradizioni siamo debitori allo studioso inglese Michael Burgess. Si veda M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, Londra e New York 2000, pp. 1-21.

² Citato in S. Collignon, *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, Federal Trust for Education and Research, Londra 2003, p. 72. Mia traduzione dall'inglese.

promuovere la ratifica della nuova costituzione federale americana. Con sottigliezza e tatto, gli autori vi difendono, in un contesto sociale e politico profondamente ostile alla centralizzazione, il primato, per così dire, di ultima istanza, dell'Unione, rassicurando al tempo stesso la cittadinanza sulla continuità dei poteri degli stati federati: "Fin quando la diversa organizzazione degli stati membri non venga abolita; fin quando essa esista, per necessità costituzionale, a scopo di governo locale; *sebbene essa debba essere perfettamente subordinata all'autorità generale dell'unione*, si tratterebbe ancora, in pratica come in teoria, di un'associazione di stati, ovvero di una confederazione"³. Per tale ragione, alcuni autori hanno parlato, con riferimento al nuovo sistema federale difeso dai *Federalist Papers*, di un "federalismo centralizzato"⁴, o anche di una costituzione mista con elementi federali e unitari⁵, in contrapposizione ad una più antica concezione autonomistica del federalismo, che insisterebbe invece sulle prerogative degli stati federati e sulla prevalenza di relazioni contrattuali e consensuali tra di essi⁶. Questi lucidissimi articoli vengono solitamente, e giustamente, ascritti nella corrente liberale di pensiero politico sviluppatasi nel corso del Settecento a partire da una riflessione sull'esperienza costituzionale inglese. Montesquieu, che viene ripetutamente citato con approvazione nei *Federalist Papers* per il concetto di "repubblica federativa" da lui illustrato nel nono libro del suo trattato sullo spirito delle leggi, sarebbe stato il precursore. Dopo l'inizio dell'esperimento americano, il testimone in Europa sarebbe passato a Kant, autore, nel

³ Citato in T. Hueglin, «Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance», in *Canadian Journal of Political Science*, Volume 36, giugno 2003, p. 280. Corsivi miei.

⁴ Si veda, per esempio, W. H. Riker, *The Development of American Federalism*, Kluwer Academic Publishers, Boston 1987, pp. 17-41.

⁵ Cfr. M. Diamond, *The Federalist's View of Federalism*, in G. S. Benson (a cura di), *Essays on Federalism*, Institute for Studies in Federalism, Claremont 1961, pp. 21-64.

⁶ Martin Diamond sostiene che gli stessi autori dei *Federalist Papers* consideravano il loro modello come un misto di elementi federali e unitari. Si tenga del resto a mente che, prima della costituzione americana, il significato attribuito all'aggettivo federale era simile, se non identico, a quello dell'aggettivo confederale, tant'è vero che persino nei *Federalist Papers* i due termini sono spesso usati come sinonimi.

1795, del libretto “Per la pace perpetua”, che avrebbe poi ispirato tutte le riflessioni federaliste europee successive.

Questa genealogia è corretta, ma parziale e incompleta, e una ricca letteratura a suo modo revisionista si è incaricata di completarla a partire dagli ultimi decenni del secolo scorso. La correzione più importante consiste nell’aver riportato alla luce una lunga tradizione non liberale – il che, beninteso, non la rende certo illiberale⁷ – di pensiero federalista già sviluppata e influente in Europa secoli prima delle riflessioni hamiltoniane. Thomas Hueglin osserva che Montesquieu, di solito considerato una sorta di benevolo propagatore sul continente del nascente costituzionalismo britannico, si era in realtà ispirato, almeno per quanto concerne il concetto di repubblica federativa, ai sistemi politici proto-federali delle Province Unite, della Svizzera e della Germania del suo tempo⁸. Soprattutto la Svizzera e la Germania avevano brulicato di teorie federaliste per oltre un secolo prima di Montesquieu: si trattava però di un federalismo impregnato di nozioni teologiche e di marca ben più olistica di quello liberale di cui sopra. La sorgente originaria di questo cosiddetto “federalismo pattizio” sembra essere stata l’opera dell’influente teologo svizzero Heinrich Bullinger, alla guida della Chiesa Riformata di Ginevra dal 1531 al 1575 e autore di un influente trattato in cui egli trasferiva la nozione biblica di un patto sacro tra Dio e il suo popolo alle relazioni di natura pattizia risultanti dalla spontanea interazione tra entità naturali e sociali quali le famiglie, le congregazioni, le corporazioni e le organizzazioni commerciali⁹. È ben noto che l’aggettivo federale deriva dalla parola latina “foedus”, patto, e che la nozione di Patto o Alleanza gioca un ruolo importante nella teologia giudaico-cristiana sviluppata dall’esegesi dell’Antico Testamento. Non è dunque così sorprendente

⁷ È bene non concedere al liberalismo in quanto filosofia e dottrina politica una sorta di monopolio della difesa delle libertà. Altre filosofie politiche e dottrine politiche, per esempio quelle influenzate dalla teologia cristiana, hanno fatto della difesa delle libertà un loro elemento centrale, pur non considerandosi in senso stretto liberali e pur criticando importanti aspetti del pensiero liberale.

⁸ Cfr. T. Hueglin, *op. cit.*, p. 276.

⁹ Si veda C. S. McCoy – J. W. Baker, *Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*, John Knox Press, Louisville 1991.

che, negli ambienti della teologia protestante cinquecentesca e seicentesca, affiorasse progressivamente l'idea di un ordine politico organicamente strutturantisi dal basso per mezzo di relazioni pattizie imbevute di sostanza quasi sacrale, in quanto stipulate alla presenza della divinità e vidimate dalla sua autorità. Un tale ordine di natura pattizia è perciò stesso "federale", data la sostanziale intercambiabilità dei due aggettivi. È in questa temperie culturale, ben diversa dal liberalismo del secolo successivo, che si forma e opera Johannes Althusius (1557-1638), "il primo federalista"¹⁰, critico implacabile della indivisibile e assoluta sovranità di Bodin, e difensore di un ordine politico composito basato sul consenso e risultante dalla libera volontà associativa di innumerevoli comunità naturali, sociali e politiche. Essendo Althusius impegnato in prima persona nelle dispute costituzionali per definire il nuovo assetto del Sacro Romano Impero dopo la Riforma protestante, il suo federalismo pattizio rispondeva alle necessità politiche del momento, conciliando l'unità imperiale con l'autonomia dei principi e delle città, e rafforzando il ruolo dei corpi sociali e politici intermedi, in accordo col principio di sussidiarietà, che egli riprende dalla tradizione medioevale ed evoca a più riprese¹¹. È bene tenere a mente i tratti principali di questo federalismo centro-europeo dal basso, organicistico e ostile al concetto di sovranità assoluta, perché torneranno utili in seguito, quando si discuterà più da vicino di federalismo europeo.

Non sarebbe giusto concludere questa breve disamina delle due storiche tradizioni federaliste, quella anglo-americana e quella continentale europea, senza ricordare ch'esse furono in realtà ben più vicine e interconnesse di quanto si sia lasciato intendere finora, almeno fino alla seconda metà del Settecento, quando gli autori dei *Federalist Papers* riuscirono a far prevalere, come si è detto, un diverso e più centralistico concetto di federalismo come forma dello Stato

¹⁰ Si veda A. de Benoist, «The First Federalist: Johannes Althusius», in *Telos*, Volume 118, 2000, pp. 25-58.

¹¹ Per un'interessante analisi del pensiero di Althusius e della sua rilevanza oggi, si veda T. O. Hueglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo (Ontario) 1999.

sovrano moderno. Come ben illustrato da Vincent Ostrom, uno dei maggiori esperti del tema, il federalismo americano trae esso stesso origine dall'idea veterotestamentaria dell'Alleanza, del Patto, cui i padri pellegrini, ferventi puritani, s'ispirarono nell'atto di costituirsi, per via pattizia e con l'Onnipotente a testimone, in corpo civile. Anche qui, come nelle elaborazioni centroeuropee che i pellegrini avevano assorbito, senza poterle mai mettere in atto, nelle loro società di provenienza, il consesso politico si costituiva attraverso processi negoziali tra comunità autonome, che dunque esercitavano funzioni di autogoverno¹². Non si parla mai di Stato nel senso bodiniano o hobbesiano del termine, come entità completamente distaccata dalla società civile, sulla quale anzi esso impera avvolto nell'ermellino della sovranità. Il principale testo di Ostrom sul tema, dal titolo "Il significato del federalismo americano", reca il chiaro sottotitolo "costituire una società che si autogoverna". Secondo Ostrom, dunque, il federalismo non è una forma di Stato imperniata sul concetto hobbesiano di sovranità assoluta, ma si fonda al contrario su una sorta di dissolvimento della sovranità nei mille rivoli della società civile e in molteplici livelli di governo in competizione gli uni con gli altri¹³. Lo studioso americano si spinge a sostenere che "l'espressione 'Stato federale' è un ossimoro"¹⁴.

Quest'antica concezione pattizia del federalismo dal basso, resuscitata negli ultimi decenni da studiosi come Vincent Ostrom, Daniel Elazar¹⁵ e Thomas Hueglin¹⁶, rivela una certa affinità del federalismo con alcune forme premoderne di organizzazione politica, poi sospinte nelle tenebre della storia dall'avanzata roboante dello stato sovrano. Non è da escludere che l'eterno flusso e riflusso dei fatti storici finisca un giorno per riportarle alla luce della ribalta. È ora opportuno gettare uno sguardo più attento alle dottrine federaliste che hanno ani-

¹² Cfr. V. Ostrom, *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*, Institute for Contemporary Studies Press, San Francisco 1991, pp. 53-67.

¹³ *Ivi*, pp. 29-51.

¹⁴ Cfr. Vincent Ostrom, «Where to begin?», in *Publius*, Volume 25 (2), 1995, p. 60.

¹⁵ Cfr. D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa, Alabama 1987.

¹⁶ Cfr. T. Hueglin, *Early Modern Concepts...*, *op. cit.*

mato il processo di integrazione europea, cercando anche, per quanto possibile, di metterle in relazione con le tradizioni di pensiero e le esperienze storiche qui ricordate.

Alle origini dell'integrazione europea: cenni sui quattro "federalismi classici"

Nella sterminata letteratura sul federalismo europeo e sui suoi numi tutelari, è d'uso riferirsi ai "padri fondatori" dell'integrazione europea come ad un gruppo coeso di uomini di stato e visionari dalle idee relativamente omogenee, almeno in materia di cooperazione europea. Spesso divisi negli ideali politici e caratterizzati dai più vari percorsi personali e professionali, figure come Konrad Adenauer, Alcide De Gasperi, Jean Monnet, Robert Schuman, Paul-Henri Spaak e Altiero Spinelli avrebbero però condiviso una "certa idea dell'Europa" come entità politica integrata su basi federali, e concretamente collaborato per darle forma. Non s'intende qui rimettere in discussione questa opinione: che nel complicato contesto politico del dopoguerra queste figure abbiano creduto nell'imperativo dell'integrazione sovranazionale e abbiano lealmente lavorato assieme, al di là degli steccati ideologici, per perseguirla nelle forme allora più praticabili è fuor di dubbio. Il sodalizio intellettuale tra i padri democristiani dell'Europa è ben noto, come pure sono noti il ruolo preponderante di Jean Monnet nella redazione della dichiarazione Schuman e la vicinanza di Spinelli a De Gasperi nella battaglia a favore della Comunità europea di difesa. Troppo spesso, tuttavia, la giusta enfasi posta su questa convergenza di obiettivi e sulla retorica che li giustificava ha oscurato l'esistenza, in seno al federalismo dei fondatori, di tradizioni culturali e politiche profondamente divergenti. A parere di chi scrive, tali divergenze sono tanto importanti da configurare, nel contesto politico del dopoguerra, almeno quattro dottrine federaliste europee distinte e variamente indebitate con le due grandi tradizioni federaliste cui si è fatto cenno, quella anglo-americana e quella continentale europea.

Il federalismo democratico-progressista di Altiero Spinelli

I due federalismi più visibili e influenti nel processo di integrazione europea furono senza dubbio quello democratico-progressista di Altiero Spinelli e quello tecnocratico-funzionalista di Jean Monnet. Su di essi esiste una buona tradizione di studi comparativi, in parte stimolata dai ricorrenti attacchi di Spinelli a una dottrina, quella funzionalista, ch'egli considerava responsabile di un pericoloso sviamento dalla via maestra di un vero federalismo europeo. Il profeta di Ventotene non esitava a contrapporre il suo "federalismo" al "funzionalismo" di Jean Monnet, quasi si fosse trattato di due dottrine assolutamente inconciliabili. Eppure la differenza di vedute tra il tecnocrate francese e il visionario italiano appare soprattutto metodologica o, se si vuole, tattica. L'obiettivo finale di entrambi è la creazione di una federazione europea sul modello statunitense.

I tratti principali del federalismo spinelliano sono già presenti nel celeberrimo manifesto di Ventotene del 1941. Dal punto di vista politico-istituzionale, il suo carattere distintivo è senza dubbio l'importanza preponderante che esso attribuisce al modello federale americano. Spinelli non lascia adito a dubbi sulla natura fondamentale statutale del suo progetto federalista: "Quel che i federalisti europei hanno sentito di importante nella costruzione americana", egli scrive, "è per l'appunto questa capacità che i suoi fondatori hanno avuto di comprendere *i veri termini della costruzione di uno Stato*, che sono sempre problemi di costruzione di una forza e di determinazione dei suoi limiti". Spinelli e la scuola federalista che a lui si riferisce pongono l'accento sulla necessità di dar vita da subito "ad un potere europeo sicuro, forte e fondato sul consenso democratico degli europei", come premessa istituzionale indispensabile per costruire "un'effettiva unità economica, militare e diplomatica" in Europa¹⁷. Tale approccio s'impenna su una concezione unitaria della sovranità di matrice bodiniana e hobbesiana, pone l'accento sulla natura gerarchica del rapporto tra potere federale e poteri federati e configura un federalismo che l'economista Stefan Collignon ha definito, in un libro che ne difende l'ado-

¹⁷ Cfr. A. Spinelli, *Il progetto europeo*, il Mulino, Bologna 1985, pp. 151-162.

zione da parte dell'Unione Europea, "centralistico"¹⁸. Il federalismo centralistico non guarda con favore all'esistenza di una moltitudine di governi non legati da una chiara relazione gerarchica, paventando il rischio costante di conflitti, anche armati, che nessun potere costituito sarà in grado di arbitrare. Di conseguenza, il suo principale intento è "creare un governo centrale efficiente, non preservare le identità statali locali"¹⁹. La costituzione americana del 1789 rappresentò un ambiguo compromesso tra i difensori del vecchio federalismo autonomistico à la Montesquieu, nel quale noi riconosceremo a giusto titolo molti tratti confederali, e i fautori di un modello più unitario o "nazionale". È in questo senso che Martin Diamond ha caratterizzato la costituzione americana come un misto di elementi federali e nazionali, ovvero un assetto istituzionale più vicino al modello statale di quanto non sia una normale federazione, almeno nell'idea che ci si faceva di essa fino ai *Federalist Papers*. Inizialmente sbilanciato verso la protezione dell'autonomia degli stati federati a detrimento dei poteri centrali, questo compromesso costituzionale si modificò poco a poco, nella prassi, a favore delle autorità federali. Col tempo, e a seguito di trasformazioni capitali come quelle scaturite dalla guerra civile del 1861-1865, dal New Deal di Roosevelt e dal crescente coinvolgimento internazionale degli Stati Uniti, la federazione statunitense perse molti dei tratti genuinamente federali che, ancora negli anni trenta dell'Ottocento, avevano sbalordito Alexis de Tocqueville, divenendo invece uno stato nazionale decentrato in cui però, in accordo con la scarna definizione di federalismo proposta da Preston King, i poteri delle unità regionali ricevono protezione costituzionale. Che tale possa essere il destino delle comunità nazionali europee, incluse in una solida unità federale e forse ridotte ad un livello di autonomia e di vitalità comparabile a quello degli stati americani o delle regioni tedesche, non sembra aver turbato il federalismo di Altiero Spinelli.

Le sue spiccate tendenze democratico-partecipative lo rendono del resto pronò alla centralizzazione anche da un punto di vista meno istituzionale e più schiettamente politico-culturale. La democrazia

¹⁸ Cfr. S. Collignon, *op. cit.*, pp. 69-89.

¹⁹ *Ivi*, p. 75.

federale di Spinelli non è quella ostromiana di una “società che si autogoverna”, ovvero che si federalizza dal basso in una moltitudine di gruppi e autorità in competizione e cooperazione, e che è dunque democratica in ragione di questa genuina e diretta partecipazione civica della gente a livello locale. Al contrario, si tratta di una democrazia politica, in cui la cittadinanza concorre alla determinazione delle scelte pubbliche federali associandosi in partiti politici federali e sviluppando una sfera pubblica e un lessico politico federali, un meccanismo del tutto simile a quello messo in moto dagli stati nazionali moderni. È in virtù dell’opera di “nazionalizzazione delle masse” compiuta dagli stati nazionali ottocenteschi e novecenteschi – e grazie alla quale per esempio i provenzali e i bretoni sono divenuti francesi, così come i napoletani e i piemontesi sono diventati italiani – che partiti di massa genuinamente nazionali son potuti sorgere per dar corpo ad una sfera pubblica comune di dibattito e di deliberazione. Ch’esso voglia ammetterlo o no, una certa nazionalizzazione delle masse europee è dunque necessariamente implicita nel modello democratico del federalismo spinelliano, come risulta evidente dai continui tentativi dei suoi sostenitori di replicare a livello europeo i meccanismi partitici e deliberativi tipici delle democrazie parlamentari nazionali.

Il federalismo liberale di Robbins, Hayek ed Einaudi

Quello liberale è il federalismo moderno per eccellenza. Di ascendenza liberale è senza dubbio il filone principale del federalismo americano; ma liberale è anche tanta parte della tradizione proto-federalista europea, a partire da Kant. Ciò che più conta, schiettamente liberali sono alcune delle personalità intellettuali più influenti nei dibattiti federalisti europei che prepararono il processo di integrazione del dopoguerra. A causa della cronica debolezza del liberalismo politico postbellico sul continente, non si contano molti statisti liberali tra i principali padri fondatori²⁰, ma l’influenza degli intellettuali liberali si fece sentire ben oltre l’angusto recinto del liberalismo politico. Un’in-

²⁰ Tra gli italiani, Gaetano Martino merita certamente di essere incluso in questo gruppo.

teressante prospettiva sulle radici liberali dell'integrazione europea è fornita, in questo volume, da Flavio Felice. Qui basti ricordare tre nomi e le caratteristiche essenziali del loro federalismo. L'economista britannico Lionel Robbins si distinse per la sua pionieristica analisi di come il liberalismo economico internazionale fosse costantemente minacciato dalle tendenze protezionistiche del nazionalismo politico²¹. Egli ne trasse la logica conclusione che il federalismo interstatale fosse indispensabile per presidiare le libertà economiche. L'economista austriaco Friedrich von Hayek identificò per primo l'esistenza di precisi meccanismi economici che, all'interno di una grande federazione continentale, avrebbero limitato l'interventismo dei governi e favorito l'adozione di politiche economiche liberali²². Infine, per ragioni comparabili, l'economista e politico italiano Luigi Einaudi fu un fervido sostenitore di una federazione europea e giocò, com'è noto, un ruolo determinante nel mettere i confinati di Ventotene a contatto con la tradizione federalista angloamericana.

Dal punto di vista istituzionale, il modello dei federalisti liberali è senza dubbio l'esperienza del federalismo centralizzato americano, ciò che li avvicina al federalismo spinelliano. Tuttavia, essendo questi pensatori del tutto scevri da influenze socialiste, il loro federalismo è di natura soprattutto ordinamentale: esso si sostanzia in un sistema istituzionale forte ma limitato a poche funzioni regali come la diplomazia, la difesa e i poteri necessari a garantire l'integrità economica della federazione dalle tendenze protezionistiche dei singoli stati. Per molti aspetti, al cuore del federalismo liberale c'è soprattutto il desiderio di mettere le autorità sovranazionali al servizio di un grande mercato unico continentale, da cui si attendono esiti sociali ed economici competitivi e caratterizzati dalla dispersione del potere. Inoltre, la diffidenza liberale nei confronti di un governo centrale troppo strabordante porta spesso questi autori ad auspicare una rivitalizzazione delle unità di governo infrastatali, e dunque una moltiplicazione dei centri di potere²³.

²¹ Cfr. L. Robbins, *The Economic Causes of War*, Howard Fertig, New York 1968.

²² Cfr. F. A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati*, a cura di Federico Reho, postfazione di F. Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

²³ Cfr. F. A. von Hayek, *Le condizioni...*, *op. cit.*, p. 78.

Il federalismo tecnocratico-funzionalista di Jean Monnet

Dei quattro federalismi classici, come abbiamo deciso di chiamarli, quello di Jean Monnet rappresenta forse il più influente, ma anche il più difficile da ricondurre a una precisa tradizione di pensiero. Il monnetismo non viene di solito neppure ascritto tra le dottrine federaliste europee, nonostante il suo fondatore perseguisse un obiettivo non dissimile da quello di Spinelli. In effetti il funzionalismo di Jean Monnet è un metodo di integrazione, non un preciso modello costituzionale. La sua intuizione fondamentale sta nel tentativo di modificare il contesto in cui prendono forma le preferenze strategiche degli stati, così da indurli ad una progressiva condivisione di sovranità che, si ritiene, aprirà la strada ad una completa federalizzazione. Due elementi giocano un ruolo essenziale nella strategia monnetista di unificazione: la struttura istituzionale e il ruolo dell'interdipendenza economica. La celebre citazione “niente è possibile senza le persone, nulla è duraturo senza le istituzioni” sta al cuore dell'approccio monnetista, che mira a trasferire l'esercizio di certi poteri – soprattutto poteri di amministrazione e regolamentazione economica – a delle autorità sovranazionali forti ed autonome, sicuro che l'interdipendenza dei vari settori economici e le necessità dell'integrazione economica tenderanno ad alimentare una costante dinamica integrativa. In altre parole, la via monnetista alla federazione europea non è subitanea e diretta come quella di Spinelli, ma funzionale e indiretta. La sovranità degli Stati non viene limitata apertamente dalla creazione di un soverchiante potere federale, ma progressivamente messa in comune attraverso la creazione di crescenti legami funzionali. Che questa massa critica di legami funzionali dovesse per forza portare, un giorno, ad una trasformazione in senso federale del continente sembra essere stato poco più di un atto di fede, ciò che del resto Spinelli rimproverò ripetutamente a Monnet. Quest'ultimo sembra aver ritenuto che, a partire da un'integrazione limitata a pochi settori, un processo di osmosi economica istituzionalmente garantita avrebbe creato “una solidarietà di fatto, da cui una federazione emergerà gradualmente. Non ho mai creduto che un bel giorno l'Europa sarebbe stata creata da una qualche grande trasformazione politica”²⁴.

²⁴ Citato in M. Burgess, *op. cit.*, p. 35.

Tanto il federalismo di Spinelli è politico e democratico, quanto il funzionalismo di Monnet è tecnocratico ed elitista. Tecnocratico per il ruolo preponderante che attribuisce ad autorità sovranazionali composte di esperti burocrati e sottratte, per quanto possibile, al controllo di governi e parlamenti. L'epitome di questa tecnocrazia fu senza dubbio l'istituzione più monnetista dell'integrazione europea, ovvero l'Alta Autorità della Comunità Europea del carbone e dell'acciaio. Elitista²⁵ per la sua peculiare diffidenza verso la rappresentanza politica in generale e le assemblee parlamentari in particolare, ma anche in ragione della sua aperta predilezione per le élites economiche e amministrative come avanguardia del processo di integrazione, e per la convinzione che, col tempo, esse avrebbero finito col trascinare dietro di sé anche le masse popolari, non ancora pronte al salto federalista²⁶.

Jean Monnet fu, a suo modo, un visionario di genio, ma non sembra che abbia avuto alcuna familiarità con le dottrine e tradizioni federaliste della storia europea e americana. Non aveva fatto buoni studi, e pare che le sue letture non andassero molto oltre la cronaca e le notizie politico-economiche del suo tempo²⁷. Nondimeno, non è difficile stabilire qualche interessante connessione tra le sue idee e certe riflessioni federaliste precedenti. Innanzitutto, Jean Monnet visse a lungo negli Stati Uniti, ed ebbe probabilmente modo di osservarvi il funzionamento del federalismo americano, che negli anni venti e trenta stava accelerando il suo graduale processo di trasformazione in senso centralistico. Più in generale, vi sono delle sorprendenti analogie tra il federalismo tecnocratico ed economicistico di Jean Monnet e il progetto di unificazione europea stilato da Henri de Saint-Simon nel 1814. Saint-Simon è ben noto come profeta della società scientifico-industriale, ma si scorda spesso ch'egli propose anche la creazione

²⁵ Sulle tendenze elitistiche che segnarono l'integrazione europea sin dalle origini si veda anche, in questo volume, l'analisi di Antonio Campati.

²⁶ Per un'analisi dei tratti tecnocratici ed elitari del funzionalismo monnetista si veda K. Featherstone, «Jean Monnet and the 'Democratic Deficit' in the European Union», in *Journal of Common Market Studies*, Volume 32 (2), 1994, pp. 149-170.

²⁷ Questo dettaglio è ricordato in nota da R. Swedberg, «Saint-Simon's vision of a united Europe», in *European Journal of Sociology*, Volume 35 (1), maggio 1994, p. 166.

di una federazione europea governata da istituzioni comuni indipendenti dai governi nazionali. Il pensatore francese, come il suo compatriota di quasi un secolo e mezzo dopo, affidava all'industria, ovvero alle forze commerciali e produttive delle società europee, il compito di forgiare, attraverso i loro scambi quotidiani, una nuova solidarietà internazionale, e a un potere continentale forte il compito di educare le masse europee alle nuove scienze della natura e dell'uomo²⁸. Si vede dunque bene che, proprio come il federalismo spinelliano, il funzionalismo monnetista ha connotazioni fortemente centralistiche. Di tutt'altro genere è invece l'ultimo federalismo classico che si vuole qui illustrare: quello popolare e cristiano di matrice personalista.

Il federalismo "popolare" di matrice personalista

Mentre il federalismo spinelliano e quello monnetista sono chiaramente associati a singole personalità che dettero loro una qualche formulazione dottrinale – per quanto talvolta non molto sistematica – e giocarono un ruolo importante in varie fasi del processo di integrazione europea, quello popolare e cristiano non può essere associato ad alcun dottrinario o uomo d'azione in particolare. Si tratta piuttosto di una peculiare atmosfera intellettuale, di una tradizione di pensiero e di un istinto politico rintracciabili in vari uomini di stato e pensatori vicini al popolarismo nelle sue diverse sfaccettature, ora più progressiste, ora più liberali o conservatrici. In comune essi sembrano avere soprattutto un debito verso la visione personalista dell'uomo e della società a lungo implicita negli insegnamenti della teologia cristiana e poi esplicitata in modo più sistematico nel *Magistero sociale* della Chiesa. Non è questa la sede per un resoconto dettagliato di tale *Magistero*. Basti qui ricordare che esso si fonda su una serie di encicliche e pronunciamenti papali inaugurata dalla *Rerum Novarum* del 1891. Nel complesso, questi documenti dottrinali "delineano una filosofia dell'uomo e della società che affonda le sue radici nel pluralismo, nel personalismo, nel solidarismo e nella sussidiarietà. In queste encicliche papali, la Chiesa

²⁸ R. Swedberg, *op. cit.*

non ha fatto riferimento al federalismo in quanto tale ma, nel proporre una peculiare visione organicistica della società e delle sue implicazioni etico-religiose, essa ha conferito una sanzione ecclesiastica ai concetti centrali che costituiscono il fondamento del pensiero e dell'azione federalista. Le encicliche papali, dunque, comprendevano una serie di assunti e principi sull'uomo, lo stato e la società che permisero la solida integrazione di *una particolare varietà di federalismo europeo continentale* nella concezione popolare²⁹ dell'Unione europea³⁰. Non è difficile riconnettere questo federalismo cattolico – marcato da una visione organicistica della società e governato dal principio di sussidiarietà a presidio di comunità naturali, sociali e politiche autonome – con l'antico federalismo protestante di Johannes Althusius. La dimensione pattizia è qui meno sviluppata, ma entrambe le dottrine sembrano avversare una concezione monolitica, centralizzata ed esclusivistica dell'ordine politico – quella del moderno stato sovrano – a favore di una società ricca di articolazioni interne e il cui centro di gravità resti il più vicino possibile alla sfera della diretta azione personale, familiare e locale. Se, al tempo di Althusius, una tale visione contrastava con la dottrina bodiniana e hobbesiana della sovranità allora in via di elaborazione, all'epoca della *Rerum Novarum* e poi ancora nel secondo dopoguerra essa si opponeva alle pretese esclusivistiche, rispettivamente, dello stato nazionalista e di quello burocratico-centralizzatore, entrambi scaturenti da un culto pagano dello stato incompatibile con il personalismo cristiano. Oltre al Magistero sociale della Chiesa, ci pare di poter individuare almeno un'altra via importante attraverso cui queste concezioni influenzarono la visione europea dei padri fondatori di ascendenza popolare, differenziandoli così sottilmente dai loro sodali spinelliani o monnetisti, con cui pure condividevano l'impegno per la causa dell'unità europea: il movimento filosofico personalista³¹.

²⁹ “Christian Democratic” nell'originale inglese. Si è qui deciso di tradurre con “popolare” per evitare che il lettore italiano associ l'aggettivo “democristiano” all'esperienza dell'omonimo partito italiano. Il popolarismo rappresenta ovviamente, a livello continentale, una tradizione politica ben più vasta e articolata.

³⁰ Cfr. M. Burgess, *op. cit.*, p. 11. Mia traduzione dall'inglese. Corsivi miei.

³¹ Si noti che il termine “personalismo” e l'aggettivo “personalista” sono qui adoperati con due significati simili ma non identici. Da un lato li si adopera per

Il personalismo, com'è noto, si sviluppò negli anni trenta del Novecento ad opera di varie figure intellettuali, tra cui soprattutto il francese Emmanuel Mounier e lo svizzero Denis de Rougemont³². Esso articola un'intera teoria sociale e politica a partire dal concetto di persona come essere libero e responsabile, ma legato ai suoi simili da una fitta rete di relazioni interpersonali che costituiscono le iniziative civiche e i corpi intermedi in cui scorre la linfa vitale di una società veramente umana. Denominato anche federalismo integrale, il personalismo difese una radicale federalizzazione tanto all'interno degli stati nazionali – ch'esso fustigava come giacobini, centralistici e oppressivi – quanto a livello interstatale. La radicale autonomia ch'esso accorda alle più svariate formazioni sociali e politiche e l'attaccamento al principio di sussidiarietà delineano un federalismo fondato sulla “cooperazione tra centri decisionali indipendenti e la ristrutturazione dell'intera società sulla basi di accordi liberamente conclusi”³³. Eccoci dunque ritornati, nel cuore sanguinante del Novecento, all'antico federalismo pattizio della tradizione continentale europea, con il suo inequivocabile attaccamento alle identità regionali, alle libertà locali e all'autonomia delle varie unità di governo e dei corpi intermedi. Eccoci anche vicini alla concezione ostromiana del federalismo come principio organizzativo di “una società che si autogoverna”.

Nelle sue variegate sfumature, il personalismo fu senza dubbio la dottrina più influente sul popolarismo del dopoguerra. Tutti i padri fondatori democristiani ne subirono, in un modo o nell'altro, l'influsso³⁴. Ciò spiega in parte come essi abbiano attribuito un'attenzione tutta particolare al rispetto delle diversità culturali e delle autonomie

riferirsi al carattere personalista della teologia e della dottrina cristiana in generale, derivante dalla natura personale del Dio cristiano e dalla conseguente centralità della persona – in quanto Imago Dei – nella concezione cristiana dell'ordine sociale e politico. Dall'altro, li si usa con riferimento ad uno specifico movimento filosofico: quello personalista sviluppatosi negli anni trenta e quaranta del secolo scorso.

³² Una breve introduzione al rapporto tra personalismo e federalismo è fornita, per esempio, in F. Kinsky, «Personalism and federalism», in *Publius*, Volume 9 (4), 1979, pp. 131-156.

³³ *Ivi*, p. 152. Mia tradizione dall'inglese.

³⁴ Si veda, per esempio, W. Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

nazionali e regionali nel quadro di una ipotetica federazione europea, configurando un federalismo più minimalista e decentralizzato di quello di Spinelli. Riferendosi al federalismo degasperiano, per esempio, Sergio Romano osserva che “[l]’Europa a cui pensava era probabilmente una versione aggiornata dello stato ideale che i migliori esponenti dell’Impero austro-ungarico cercarono di creare prima della grande guerra: un insieme di autonomie, degne di eguale rispetto, ma soggette all’autorità di un arbitro e unite da alcuni fondamentali strumenti comuni come l’esercito e la diplomazia”³⁵. Non dissimile sembra essere stata la visione europea di Konrad Adenauer, che fu persino aperto a forme di cooperazione continentale più schiettamente confederali, come quelle proposte da Charles de Gaulle³⁶. Wilhelm Röpke, un economista e intellettuale influente tanto presso Adenauer che presso il suo successore alla cancelleria Ludwig Erhard, negò recisamente che l’Europa potesse salvarsi trasferendo semplicemente il potere sovrano dagli Stati nazionali a una federazione europea: “l’eccesso di sovranità dovrebbe essere abolito, piuttosto che trasferito ad una unità politica e geografica più vasta”³⁷. Una federazione europea avrebbe avuto successo solo a patto di concedere la più ampia libertà possibile alle specificità nazionali, di rivitalizzare le comunità locali e di attenersi a un rigoroso “decentrismo”, neologismo coniato da Röpke per indicare una struttura politica, sociale ed economica a misura d’uomo, lontana dal gigantismo burocratico-industriale degli Stati nazionali moderni, foss’anche formalmente federali, come la Germania o gli Stati Uniti³⁸. Insomma siamo qui di fronte a un federalismo europeo dai contorni

³⁵ Cfr. S. Romano, *La visione internazionale di Alcide De Gasperi da Vienna a Roma*, discorso pronunciato presso la Fondazione Trentina Alcide De Gasperi, Pieve Tesino, 18 agosto 2008.

³⁶ Più complesso è il caso di Robert Schuman, autore della celebre dichiarazione che, nel maggio 1949, lanciò il primo grande esperimento funzionalista dell’integrazione europea. Com’è noto, questo documento fu largamente ispirato da Jean Monnet.

³⁷ Citato in G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*, Cambridge University Press, Cambridge 2014, p. 298. Mia traduzione dall’inglese.

³⁸ Cfr. W. Röpke, *Al di là dell’offerta e della domanda*, edizione italiana a cura di D. Antiseri e F. Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli 2015. In particolare, Röpke ha un’opinione molto positiva del modello federale svizzero.

certamente più vaghi di quello spinelliano o monnetista, ma indubbiamente dotato di una sua specificità: un federalismo dalle marcate radici culturali e spirituali, più policentrico dal punto di vista istituzionale e più rispettoso delle autonomie nazionali e regionali. Se il federalismo spinelliano e quello monnetista appartengono senza dubbio al *genus* del federalismo centralizzato di ascendenza anglo-americana, quello che abbiamo qui definito personalista sembra più affine al federalismo continentale europeo del Patto biblico, dell'autonomia e della sussidiarietà. Un federalismo che sarebbe forse opportuno recuperare per costruire l'Europa di domani.

Conclusione: alla ricerca del federalismo perduto

Torniamo dunque al punto di partenza, ovvero al capezzale del nuovo malato d'Europa: l'Unione Europea ma anche, più in generale, il processo di integrazione che l'ha generata. L'Unione non è una federazione, e anzi gli studi europei degli ultimi decenni hanno chiarito quale ruolo determinante gli Stati abbiano sempre giocato nei suoi equilibri³⁹. Cionondimeno, alle origini del processo che l'ha partorita vi furono almeno quattro distinte dottrine federaliste che, nonostante la loro leale collaborazione sul campo, si facevano di essa un'idea assai diversa. Nell'angusto spazio di questo scritto, non è stato possibile ricostruire nel dettaglio l'influenza dei quattro federalismi classici nel corso di quasi settant'anni di integrazione europea. Non è però difficile riconoscere che gli influssi più notevoli, almeno dal punto di vista istituzionale, sono stati, e sono tuttora, quelli dei due federalismi più centralistici. Il loro predominio contribuisce forse a spiegare la depremente impopolarità che ha colpito l'integrazione europea negli ultimi tempi.

Nonostante il suo innegabile contributo ai primi successi dell'integrazione europea, il federalismo monnetista ha regalato all'Europa almeno due mele avvelenate, che essa continua ancora ingenuamente a morsicare. La prima è quel molesto riflesso funzionalista che ha co-

³⁹ Cfr. A. Milward, *The European rescue of the nation-state*, Routledge, Londra 1994.

stantemente indotto le sue élites a prediligere iniziative di integrazione economica per raggiungere scopi politici, e poi a presentare ogni avanzamento del processo di integrazione non come una scelta politica bisognosa di pubblica ponderazione e deliberazione, ma come una necessità economica alla quale sarebbe insensato obiettare. Implicito in questa strategia c'è quello strano atto di fede monnetista nella capacità dell'integrazione economico-funzionale di produrre da sé, col tempo, il consenso politico necessario alla sua sostenibilità. Il colmo è stato qui raggiunto con l'introduzione della moneta unica, che non solo è ben lungi dall'aver generato il capitale politico necessario alla federalizzazione del continente, ma che ha anzi gravemente eroso la popolarità del processo di integrazione. La seconda è una certa predisposizione alla tecnocrazia e alla regolamentazione che chi ha familiarità con le istituzioni europee conosce bene. Private dal funzionalismo monnetista dei poteri di alta politica normalmente esercitati dal governo federale, esse hanno finito col riversare gran parte delle loro energie istituzionali in un'infinità di iniziative regolatorie che hanno spesso fatto sorridere gli amici e fornito formidabili strumenti di critica ai nemici. Altiero Spinelli aveva ben compreso i limiti del monnetismo, ma anche il suo federalismo fu assai influente, e non sempre per il meglio. Questo rimarchevole visionario trasmise agli europeisti impegnati a livello sia nazionale che sovranazionale la visione statocentrica dell'integrazione ch'egli aveva ripreso dai classici del federalismo repubblicano e centralista. Era dunque inevitabile che molti di essi, intenti a continuare la sua opera ma sprovvisti del suo buon senso, tentassero maldestramente di trasportare a livello europeo gli elementi di integrazione gerarchica e territoriale tipici dello stato nazionale e adottati, col tempo, anche dal federalismo americano⁴⁰. Ciò che è peggio, essi presero a scimmiettare a livello europeo il funzionamento delle democrazie parlamentari nazionali, finendo con l'identificare ingenuamente la legittimità dell'Unione europea con la sua progressiva parlamentarizzazione. Dal 1979 al 2014, questa parlamentarizzazione

⁴⁰ A tale riguardo, Giandomenico Majone ha osservato che molte iniziative comunitarie miranti a forgiare una nuova "coscienza europea" ricordano "le tecniche e i metodi usati in passato dalle élites nazionaliste per forgiare gli stati nazionali europei oggi esistenti". Cfr. G. Majone, *op. cit.*, pp. 66-67.

non ha cessato di approfondirsi, e così anche il fossato tra l'Unione e i suoi cittadini.

Il federalismo liberale, per quanto meno influente, ha successi più importanti al suo attivo. In particolare, l'approfondimento del mercato unico europeo e l'introduzione del principio del riconoscimento reciproco da parte della Corte di Giustizia hanno effettivamente restituito ai cittadini molte delle libertà confiscate dai loro governi all'indomani della guerra, proprio come previsto da Friedrich von Hayek⁴¹. Quanto, infine, al federalismo popolare, ci pare che il suo impatto sul processo di integrazione europea non sia stato all'altezza della tradizione che rappresenta. Alla sua perdurante influenza si deve senza dubbio l'introduzione, a partire dal trattato di Maastricht ma in forma assai debole e limitata, del principio di sussidiarietà, elemento fondante del Magistero sociale della Chiesa che però già "il primo federalista" Johannes Althusius aveva eretto a principio fondamentale della sua filosofia politica⁴². Anche la creazione del Comitato economico e sociale e poi del Comitato delle regioni, due assemblee senza reali poteri, sembrano deboli concessioni alla concezione pluralistica e autonomistica della rappresentanza di matrice popolare. Tuttavia, la tradizione popolare non ha mai preso piena coscienza della peculiare natura del suo federalismo, ed è stata dunque incapace di derivarne concrete proposte di riforma dell'integrazione europea che potessero uscire dalle aule universitarie e diventare politicamente spendibili in quelle parlamentari. Sviluppato sin dagli albori dell'età moderna per impedire che un ordine politico monolitico, gerarchico e territoriale spazzasse via ogni traccia di quello policentrico, pluralista e funzionale dell'Europa premoderna, questo intrigante federalismo potrebbe rivelarsi sorprendentemente adatto alle sfide del mondo postmoderno, un mondo flessibile in perpetua mutazione e in cui i centri di potere si moltiplicano e divengono sempre più autonomi e sfuggenti. I limiti della moderna concezione del federalismo come forma dello Stato sovrano risultano del resto sempre più evidenti anche nelle federazioni più consolidate, come dimostra l'ascesa del cosiddetto "Nuo-

⁴¹ Cfr. F. A. von Hayek, *op. cit.*

⁴² Cfr. T. Hueglin, *Federalism at the Crossroads...*, *op. cit.*, p. 291.

vo Federalismo” negli Stati Uniti. In Europa, come si è cercato di mostrare in questa breve disamina, il Nuovo Federalismo è in realtà un federalismo molto antico, che può aiutare il vecchio continente a riscoprire un modello di integrazione meno verticistico, più attento alle diversità culturali e più vicino alla gente di quanto non sia l’Unione Europea di oggi.

FOCUS L'Africa nella politica estera italiana dal Trattato di Roma al Migration Compact

Matteo Pizzigallo

1. Nei primi mesi del 1955, Gaetano Martino (Ministro degli Esteri del Governo centrista guidato da Mario Scelba) con lungimiranza e speranza mise in cantiere la realizzazione della Conferenza di Messina destinata a ridare vita al processo di integrazione europea che, dopo il fallimento della Ced, sembrava avesse perso slancio e passione ideale, con il rischio di fermarsi per sempre. Il ministro Martino diede altresì nuovo impulso alla politica internazionale italiana promuovendo vari importanti incontri con capi di Governo stranieri a Roma che all'Estero. A tale proposito ricordo che, a gennaio, furono in visita ufficiale a Roma prima il presidente del Consiglio francese Pierre Mendès France e poi il presidente del Consiglio turco Adnan Menderes. Il mese successivo Scelba e lo stesso Martino si recavano a Londra e, a marzo, erano in missione in Canada e negli Stati Uniti.

Mercoledì 12 gennaio 1955 mentre a Roma era in pieno svolgimento la visita ufficiale del presidente francese Mendès France, il sottosegretario agli Esteri Ludovico Benvenuti partiva per una missione in Libano, importante banco di prova della politica mediterranea italiana ispirata al collaudato modello della diplomazia dell'amicizia¹. Un modello politico tipicamente italiano di relazioni mediterranee all'insegna della pace, dell'autodeterminazione dei popoli e della cooperazione. Ma la diplomazia dell'amicizia si dispiegava non solo nell'Oriente Mediterraneo: ma volgeva il suo sguardo anche verso i popoli africani che, con modalità diverse e talvolta anche violente, lottavano

¹ Sulla diplomazia dell'amicizia, cfr. M. Pizzigallo, *La diplomazia italiana e i Paesi arabi dell'Oriente Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano 2008 e Id., *Una buona politica estera*, Bordeaux Edizioni, Roma 2015.

per l'indipendenza e per la libertà. In quest'ottica quasi a completamento della missione Benvenuti, per dare il senso di una più ampia strategia italiana, fu pianificata una lunga missione ufficiale in Africa guidata dall'altro sottosegretario agli Esteri Vittorio Badini Confalonieri, iniziata il 18 febbraio 1955 e conclusasi il 24 marzo. Nel corso del suo lungo viaggio africano Badini visitava il Kenia, la Federazione di Rhodesia e Nyasaland, l'Unione Sudafricana, il Congo belga, la Costa d'Oro, la Nigeria e la Liberia. Evitando con molta attenzione qualsiasi forma di ingerenza negli affari politici e ogni atteggiamento che potesse irritare quei Paesi europei ostinatamente impegnati a rallentare, in tutti i modi, l'inarrestabile tramonto dei loro imperi coloniali, la missione Badini rimase sempre all'interno del perimetro economico, concentrandosi esclusivamente sui rapporti commerciali e sulle possibilità di rilancio della presenza italiana.

Il sottosegretario Badini Confalonieri e gli altri componenti della missione, dopo il lungo tour africano rientrarono in Italia il 24 marzo 1955.

“Un viaggio estremamente utile e interessante – dichiarò Badini intervistato dai giornalisti al suo sbarco a Genova – che mi ha consentito una veduta d'insieme dei problemi africani odierni ed una sensazione immediata dei loro rapporti reciproci, quali difficilmente si sarebbero potuti avere attraverso le normali vie diplomatiche. Soprattutto – ribadì con forza il sottosegretario – ho potuto ancor più pienamente apprezzare l'enorme importanza di questi problemi per il nostro Paese e per l'Europa. Dico per l'Europa, perché sono oggi più che mai fermamente convinto che solo nel quadro di una concezione unitaria e di una leale collaborazione tra i Paesi europei, l'Africa possa ottenere sul piano associativo quegli aiuti che le occorrono per il suo rapidissimo sviluppo”.

Si trattava indubbiamente di una visione politica molto illuminata e soprattutto molto avveniristica, se si tiene conto che all'epoca, alcuni Paesi europei esterni e interni al processo di integrazione europea (in procinto di ripartire proprio dalla Conferenza di Messina, convocata per il 1° giugno 1955), suggestionati dai ricordi dei loro gloriosi passati coloniali, avevano ancora tanti problemi aperti con movimenti di liberazione africani in lotta per l'indipendenza. Una visione politica

illuminata e avveniristica, condivisa da larghi settori della giovane diplomazia dell'Italia repubblicana, che volgeva all'Africa uno sguardo aperto, scevro da pregiudizi ideologici e da nostalgie coloniali (si pensi in particolare ai rapporti nel complesso corretti con Etiopia, Eritrea e Somalia), ispirato al dialogo, al reciproco rispetto, alla cooperazione e allo sviluppo economico su basi paritarie (si pensi alle straordinarie iniziative africane del Gruppo Agip-Eni guidato da Enrico Mattei). Nel corso degli ultimi sessanta anni, pur sempre in un quadro permanente di forte lealtà agli impegni comunitari ed alle politiche per l'Africa via via concepite e messe in campo prima dalla Cee e poi dall'Ue, l'Italia, sia pur con modalità e sensibilità diverse relative ai vari Governi che si sono succeduti, ha comunque immaginato, sviluppato e portato avanti un'autonoma rete di relazioni bilaterali con i singoli Paesi africani, ispirata alla diplomazia dell'amicizia e della cooperazione costantemente condivisa e sempre sostenuta da larghi settori del Parlamento, a prescindere dalle stesse maggioranze pro tempore.

In questo saggio, senza avere ovviamente la pretesa di analizzare tutti gli aspetti e momenti della "politica africana" dell'Italia repubblicana, si cercherà di delineare nei suoi tratti essenziali un disegno che raffiguri la fitta trama di relazioni bilaterali fra Italia e Africa sullo sfondo delle più ampie politiche eurafricane dal 1957 ad oggi, marcando la forte continuità di tali relazioni indipendentemente dai vari inquilini del Quirinale, di Palazzo Chigi e della Farnesina, la loro specificità e la loro costruttiva prospettiva, non sempre ben compresa dai nostri distratti partner della Ue. Ma procediamo con ordine.

2. Appena venti giorni prima della storica firma, nella Sala degli Orzi e dei Curiazi del Campidoglio, dei Trattati di Roma che avrebbero dato vita alla Cee, il Ghana di Kwame Nkrumah otteneva la tanto attesa indipendenza. A mezzanotte del 6 marzo 1957 la bandiera del Ghana cominciava a sventolare nel primo Stato africano finalmente libero dal dominio coloniale. Nel corso degli anni successivi molti Stati africani conquistarono l'indipendenza sottraendosi alle Potenze coloniali, due delle quali attive protagoniste del processo di integrazione europea. In alcuni casi la conquista della libertà e della indipendenza avvenne in un quadro di – sia pur forzata – condivisione che mantenne la conflittuali-

tà entro livelli accettabili; in altri, invece, non mancarono seri problemi come, ad esempio nel caso del Congo, che richiese l'intervento militare dell'Onu cui prese parte anche l'Italia. Sempre fedele e sempre perfettamente allineata alle risoluzioni dell'Onu, l'Italia guardò con molta attenzione al processo di decolonizzazione dell'Africa, affrettandosi subito a riconoscere i nuovi Stati africani indipendenti, accreditando i propri rappresentanti diplomatici nelle rispettive capitali finalmente libere.

Prima di partire da Roma per gli Stati Uniti ove avrebbe partecipato alla XV Assemblea generale dell'Onu, il ministro degli Esteri italiano, il democristiano Antonio Segni, il 22 settembre 1960 dichiarava alla stampa: "L'indipendenza di questi Stati è motivo di orgoglio per l'Occidente, lo è in particolare per l'Italia in quanto fra i nuovi Paesi ammessi vi è anche la Somalia" e al tempo stesso ribadiva l'impegno del Governo di Roma a garantire a "queste nuove nazioni" assistenza e aperta collaborazione scevra da pregiudizi e, soprattutto, da qualsiasi tentazione neocolonialista. Questa visione dei rapporti con l'Africa veniva largamente condivisa dalle forze politiche progressiste e da ampi settori della comunità scientifica italiana. In un lungo saggio apparso nel 1961 su *Africa*, la prestigiosa rivista dell'Istituto italiano per l'Africa, il direttore Salvatore Foderaro, deputato democristiano nonché professore della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Perugia, scriveva tra l'altro: "L'Africa ci sta di fronte non solo in senso geografico: ci sta di fronte come realtà di continente nuovo. Insieme all'Africa, l'Europa potrà compiere un cammino luminoso. Le nazioni europee potranno darle assistenza su un piano di collaborazione paritetica e senza influenze di carattere politico". Dopo aver sottolineato con forza la necessità di comprendere il particolare stato d'animo che all'epoca agitava i popoli africani assetati di libertà dopo secoli di oppressione coloniale, Foderaro rilanciava il ruolo dell'Italia che "a cavallo fra i due continenti può sostenere in questo delicatissimo periodo della storia un ruolo di equilibrio e di solidarietà. All'Africa che vive il suo sogno di libertà dobbiamo rispondere"².

Ampi spazi si aprivano dunque al rilancio della presenza dell'Italia che peraltro veniva percepita dai nuovi Paesi africani liberi e in-

² Cfr. *Africa*, 1961, n.2, p. 62.

dependenti come un interlocutore affidabile, immune da tentazioni neocolonialiste, disponibile alla cooperazione economica paritaria, rispettosa dei diritti e delle aspettative di sviluppo delle popolazioni locali. Esempio sotto questo profilo l'attività programmata in Africa dal Gruppo Eni-Agip guidato dal presidente Enrico Mattei, convinto e convincente protagonista del rinnovato impegno italiano a fianco dei Paesi desiderosi di liberarsi di tutte le forme di condizionamento diretto o indiretto delle "vecchie" potenze coloniali. Mattei, già presente con il suo Gruppo in Egitto e in Marocco, il 15 gennaio 1961 si recava in Ghana per incontrare Nkrumah e porre le basi per i primi accordi di cooperazione. L'anno seguente veniva costituita (il 4 maggio 1962) la Nigerian-Agip Oil Co. E poi, negli anni successivi, proseguiva con modalità diverse la penetrazione economica in Costa d'Avorio, Congo, Somalia, Etiopia, Ghana, Sudan, Kenya. Del resto, sin dal 1957, Enrico Mattei aveva creato la famosa Scuola di studi superiori sugli idrocarburi aperta agli studenti stranieri, in larga parte africani, sostenuti con borse di studio e che, completata la formazione tecnica, sarebbero diventati i tecnici del futuro al servizio dello sviluppo dei loro giovani Paesi finalmente indipendenti. Insomma era incominciata l'era della libertà per la quale aveva strenuamente lottato una generazione di grandi capi carismatici, alcuni illuminati e amati, come Leopold Senghor e Julius Nyerere, altri molto meno, come ad esempio Jomo Kenyatta, Kwame Nkrumah, Sekou Touré.

Come giustamente rileva Raymond F. Betts, "quali che fossero le loro esperienze e intenzioni, ciascuno dei leader della generazione di Senghor dovette affrontare la difficoltà di strutturare nuove istituzioni politiche, trovare i mezzi per creare un sentimento di unità nazionale e assicurare il miglioramento economico del Paese"³. Un compito immane attendeva dunque le nuove classi dirigenti africane costrette subito a fare i conti con le difficili condizioni economico-sanitarie e di complessiva arretratezza dei rispettivi Paesi afflitti da elevati tassi di analfabetismo e di povertà. Ma soprattutto esposti senza adeguati anticorpi alle pericolose interferenze esterne di diplomatici senza scrupoli, di fraudolenti consiglieri ed esperti stranieri, di trafficanti d'armi, di rapaci

³ R.F. Betts, *La decolonizzazione*, il Mulino, Bologna 2006, p. 92.

faccendieri internazionali a caccia di risorse naturali e di concessioni pubbliche. Tutti portatori cronici dei micidiali virus della corruzione e del più spregiudicato affarismo, che sistematicamente inoculati nella politica, nelle economie, nelle forze armate, nella società ai vari livelli, provocarono effetti devastanti sulle fragili e di recente creazione Istituzioni democratiche, contribuendo in maniera determinante a destabilizzare i vari Paesi africani nel complesso molto vulnerabili, diventando così facili prede delle due superpotenze globali che già dalla metà degli anni Sessanta avevano messo nel loro mirino il Continente africano facendolo diventare una sorta di nuovo "epicentro della guerra fredda"⁴, ove si scaricavano le forti tensioni provocate e alimentate dal più generale ed irrisolto contenzioso fra Stati Uniti e Unione Sovietica.

Anni difficili per le fragili istituzioni politiche dei vari Paesi africani, molti dei quali, pur ricchi di materie prime purtroppo sfruttate dalle rapaci multinazionali, soffrivano condizioni di estrema povertà diffusa, appena scalfita dai programmi e dagli aiuti allo sviluppo garantiti dalle Organizzazioni internazionali e purtroppo male utilizzati o, peggio ancora, dirottati dolosamente altrove per altri scopi. Anni difficili per le fragili istituzioni politiche di alcuni Paesi africani, quasi costantemente esposte a ricorrenti colpi di Stato e congiure varie ordite dai militari, più o meno direttamente o indirettamente, collegati alle Grandi potenze in un groviglio di alleanze e di protezioni.

Il sanguinoso regime di apartheid in Sudafrica, le interferenze straniere, il susseguirsi di colpi di Stato militari in vari Paesi e le drammatiche condizioni economico-sociali contribuirono a destabilizzare l'Africa, soffocando le speranze di molti, dentro e fuori l'Africa stessa, che avevano creduto nella libertà e nella democrazia e invece si trovavano regimi autoritari e capi corrotti, talvolta anche sanguinari.

"La leadership militare – come rileva acutamente Betts – si è trasformata in dittatura militare, una condizione che è prevalsa per due decenni. Gli anni Settanta ed Ottanta furono gli anni dei Big Men, Omoni autoritari, spietati, dediti esclusivamente a se stessi".⁵

⁴ A. Donno – G. Iurlano (a cura di), *L'amministrazione Nixon e il Continente africano*, Franco Angeli, Milano 2016.

⁵ R.F. Betts, *op.cit.*, p. 93.

3. Dal suo canto l'Italia, pur in un quadro di costante allineamento alle posizioni dell'Onu, di costruttivo e concreto impegno nei programmi multilaterali di cooperazione allo sviluppo messi in campo dalle istituzioni e dagli organismi internazionali, fedele alla sua vocazione di Paese profondamente amico dell'Africa, continuava a portare autonomamente avanti una intensa politica di amichevoli relazioni bilaterali con i vari Paesi del Continente, senza altresì tralasciare di far sentire il suo aperto sostegno ai movimenti di liberazione di Angola e Mozambico in lotta per l'indipendenza dal Portogallo. Sotto questo profilo i Governi italiani di centrosinistra furono particolarmente sensibili e, al tempo stesso, si impegnarono anche nel rilancio dei rapporti economici e commerciali con molti Paesi del Continente, soprattutto con i Paesi del turbolento Corno d'Africa, che per i ben noti storici motivi era sempre al centro dell'attenzione privilegiata della nostra diplomazia⁶. Convinto e convincente protagonista della "diplomazia dell'amicizia" come modello di relazioni internazionali, soprattutto con i Paesi del Sud del mondo, fu Aldo Moro che, sia come presidente del Consiglio e come ministro degli Esteri, pose anche al centro della sua "politica" per l'Africa la dottrina italiana per la pace, il dialogo e l'intesa fra i popoli, la cooperazione paritaria.

"La pace – spiegò Moro in un comizio a Trieste il 22 aprile 1972 – si difende innanzi tutto attraverso un'azione rivolta a modificare le condizioni che spesso concorrono a provocare i conflitti armati. Sotto questo aspetto, il tema dello sviluppo dei Paesi del Terzo Mondo e delle responsabilità dei Paesi industrializzati nel contribuirvi attivamente è tutt'uno con quello centrale ed essenziale della pace. Il superamento dei vari squilibri rappresenta un imperativo fondamentale per aprire la strada ad un mondo in cui l'associazione e la cooperazione si sostituiscono alle tensioni e alle crisi"⁷.

Molto attivo nei primi anni Settanta è il sottosegretario agli Esteri Mario Pedini che compie diverse missioni in Africa stringendo importanti

⁶ Sulla cooperazione italiana, cfr. E. Calandri, *Prima della globalizzazione. L'Italia, la cooperazione allo sviluppo e la guerra fredda*, Cedam, Padova 2013; L. Tosi, *Africa e Mediterraneo nella diplomazia multilaterale di Aldo Moro* in A. Alfonsi (a cura di), *Moro nella dimensione internazionale*, Franco Angeli, Milano 2013, pp. 63-95.

⁷ Cit in G. Malgeri, *Aldo Moro, la politica estera italiana e il Corno d'Africa*, in AA.VV., *Aldo Moro nell'Italia contemporanea*, Le Lettere, Firenze 2011, p. 671.

relazioni con vari capi di Stato e di Governo che contribuiscono, pur nelle limitate disponibilità di bilancio internazionale, a mantenere e consolidare la presenza italiana nell’Africa sub-sahariana. Nel Corno d’Africa, invece con il cambio della guardia in Etiopia e l’avvento al potere dei militari progressisti guidati da Menghistu e con i successivi contrasti con la Somalia di Siad Barre culminati nella guerra dell’Ogaden, continuava a permanere un quadro fortemente instabile destinato ad aggravarsi anche per le ripetute interferenze dirette o indirette di Unione Sovietica e Stati Uniti che avevano esteso al teatro africano il loro permanente confronto competitivo, utilizzando regimi e movimenti locali con sistemi di alleanze a geometria variabile. Il Governo italiano seguiva con attenzione gli eventi mettendo in campo tutte le sue capacità di mediazione al servizio della pace, sempre ispirandosi alla diplomazia dell’amicizia e alla cooperazione anche nei confronti di alcuni Paesi, come ad esempio Angola e Mozambico, in Occidente considerati troppo “vicini” a Mosca. In un importante discorso all’Assemblea dell’Onu in seduta plenaria il 29 settembre 1982, Emilio Colombo (ministro degli Esteri del Governo guidato da Spadolini), dopo aver ricordato il notevole sostegno finanziario alle iniziative della Fao per affrontare il problema alimentare in otto Paesi del Sahel, aveva aggiunto: “L’Italia è convinta che le vie della pace passano anzitutto attraverso lo sviluppo. Da qui la necessità di consentire ad ogni Paese di perseguire la via allo sviluppo più consona alle proprie esigenze. Il Corno d’Africa – aveva proseguito il ministro Colombo – purtroppo non è ancora uscito dalla crisi che lo travaglia. Il nostro impegno per lo sviluppo di questi popoli, sia bilaterale che multilaterale, è crescente. Noi riteniamo che, nel rispetto reciproco, la collaborazione e il negoziato siano la via per uscire dall’attuale crisi. Più a Sud, nel continente africano, nonostante le iniziative militari sudafricane in Angola che fermamente condanniamo, gli sforzi per aprire alla Namibia le porte dell’indipendenza hanno compiuto grandi progressi, pure troppo lenti. Noi ci auguriamo che la necessaria fiducia tra le parti – aveva concluso Colombo con esplicito riferimento al più generale confronto bipolare permanente – in questa fase finale si rafforzi, ponendo tra l’altro al riparo l’Africa australe dalle ripercussioni delle tensioni mondiali”⁸.

⁸ Il testo integrale del discorso in L. Tosi (a cura di), *Sulla scena del mondo*, Editoriale scientifica, Napoli 2010, p. 299.

Era però molto difficile tenere l’Africa “al riparo” delle interferenze dirette o indirette delle Grandi Potenze che contribuivano a destabilizzare l’intero continente africano acuendo tensioni e problemi: dalla questione dell’apartheid in Sudafrica a quella dell’indipendenza della Namibia, a quella della soluzione dei conflitti interni ancora in atto come, ad esempio, in Eritrea o in Mozambico. Sotto quest’ultimo aspetto, va ricordato ancora una volta l’impegno per la pace e la riconciliazione fra le parti in lotta, profuso dalla diplomazia ufficiale italiana coadiuvata dalle diplomazie “parallele” della Santa Sede e della Comunità di Sant’Egidio.

Decisamente più complicata la situazione in Somalia, ove larga parte degli aiuti finanziari e dell’assistenza tecnica della Cooperazione italiana (spesso condizionata in maniera non sempre trasparente da qualche partito politico italiano troppo legato a gruppi di potere somali) si disperdeva finendo in mani sbagliate. In Somalia la successione al “vecchio” Siad Barre, il cui regime, nel corso degli anni, era diventato sempre più repressivo e corrotto, si stava rivelando confusa e foriera di pericoli. Da più parti si avvertivano sinistri presagi di guerra civile facilitata dalla diffusa e incontrollata circolazione di armi solidamente in mano alle varie fazioni in lotta per il potere. Infatti, dopo il ritiro di Siad Barre dalla scena politica il 10 gennaio 1991, veniva eletto presidente Ali Mahadi Mohamed la cui legittimità malgrado i prolungati tentativi di mediazione, portati avanti congiuntamente dalla diplomazia italiana ed egiziana favorevoli ad un Governo di riconciliazione nazionale, non venne riconosciuta dalle altre fazioni somale in lotta, in particolare da quella guidata dal generale Mohamed Farrah Aidid, un potente e pericoloso signore della guerra, deciso a far valere le sue ragioni con la forza. In Somalia iniziava una lunga tormentata stagione di spietata guerra civile di fatto a tutt’oggi ancora in atto e che avrebbe inesorabilmente spinto il Paese nel caos più totale.

Il 24 aprile 1992 con la Risoluzione n.751, il Consiglio di sicurezza dell’Onu creava l’Unisom (UN Operation in Somalia). Dal suo canto Emilio Colombo (dal 1 agosto 1992 ritornato alla guida del Ministero degli Esteri nel fragile Governo Amato reso ancor più debole dalle inchieste giudiziarie che sistematicamente stavano colpendo numerosi parlamentari della sua maggioranza) il 7 settembre compì una disperata

missione in Somalia nel vano tentativo di mediare fra le fazioni in guerra. Ma il tempo era scaduto. Dopo la Risoluzione del Consiglio di sicurezza n.794, del 3 dicembre 1992, che autorizzava l'uso di tutti i mezzi per garantire l'assistenza sanitaria alla popolazione, il rispetto dell'embargo delle armi, gli Stati Uniti programmavano l'operazione "Restore Hope" e sbarcavano in forze in Somalia. Aveva così inizio una delle più sciagurate missioni internazionali, pianificata male, gestita ancora peggio e conclusasi con il più totale fallimento, non solo per il mancato raggiungimento degli obiettivi minimi prefissati, ma anche e soprattutto per la disastrosa situazione che si lasciava alle spalle dopo il suo frettoloso ripiegamento. L'ostinazione dei comandi americani assolutamente prevalenti nell'ambito di Unisom I e Unisom II nel perseguire la linea della progressiva militarizzazione della missione, senza peraltro riuscire a scalfire il potere e la popolarità dei signori della guerra e delle loro fazioni, provocò soltanto molte vittime, anche tra i civili somali, facendo salire la tensione ed esasperando la popolazione locale sempre più inferocita contro gli stranieri. Dal suo canto l'Italia che aveva preso parte con un proprio contingente alla missione internazionale aveva espresso dubbi e perplessità sulla gestione e sui metodi dei comandi militari americani, auspicando invece l'adozione di un comportamento più prudente e proponendo di esplorare la via di una soluzione diplomatica e tentare di mediare fra le fazioni somale. Ma, come ha giustamente rilevato il Ferraris, "l'aggravarsi della situazione nella seconda metà del 1993 e la mancanza di risultati concreti portano a dimostrare che le tesi italiane erano più che ragionevoli e giustificate: il fallimento dell'operazione e i sanguinosi episodi che costano la vita ai soldati americani portano al ritiro delle forze dell'Unisom II e quindi anche del contingente italiano, ritiro che si concluderà nel marzo 1994"⁹. Di quelle lontane vicende rimarranno l'amaro ricordo della "Battaglia del pastificio" del luglio 1993 in cui furono drammaticamente coinvolti alcuni soldati italiani e, soprattutto, il dolore per l'atroce assassinio, il 20 marzo 1994, della giornalista Ilaria Alpi e dell'operatore Milan Hrovatin per i quali, dopo tante inchieste e processi, ancora oggi, a ben 22 anni, si attende che sia fatta finalmente giustizia.

⁹ L.V. Ferraris (a cura di), *Manuale della politica estera italiana*, Laterza, Roma-Bari 1996, p. 488.

4. Nella seconda metà degli Anni Novanta da un lato, sul versante interno, tutta una serie di difficoltà e problemi che rendevano ancor più fragile gli equilibri politici mettendo a dura prova la governabilità del sistema; e dall'altro, sul versante esterno, prima il riacutizzarsi della inquietante questione albanese per la quale si rese necessario allestire, il 13 novembre 1997, un intervento multinazionale, la Missione Alba a guida italiana, e poi l'esplosione, con tutta la sua enorme carica di violenza, della drammatica questione del Kosovo per la quale si rese necessario, nel marzo 1999, un intervento militare (in cui l'Italia, dopo feroci polemiche parlamentari, partecipò attivamente) assorbirono in larga parte l'attenzione di Palazzo Chigi e della Farnesina. Ma, anche nei momenti più complicati, non mancò mai lo sguardo vigile della diplomazia italiana sui Paesi africani più problematici, a cominciare da quelli del Corno d'Africa, Etiopia in particolare. Qui, dopo una lunga dittatura, finalmente era nato, dalle prime libere elezioni del 7 maggio 1995, un Governo democratico cui l'Italia, partner prioritario dell'Etiopia, guardava con interesse. L'8 aprile 1997 il primo ministro etiopico Meles Zenawi veniva in visita ufficiale in Italia ove incontrava Lamberto Dini, ministro degli Esteri (del Governo di centro-sinistra guidato da Romano Prodi) ed altre autorità italiane. Quella stessa sera, con il suo seguito, Zenawi, a Villa Madama, partecipava a un pranzo ufficiale in suo onore offerto dal premier Romano Prodi che tenne un importante discorso in cui, dopo aver ricordato il grande impegno personale proprio di Zenawi per la rinascita delle istituzioni democratiche in Etiopia, dopo i lunghi anni del deposto regime dittatoriale, aveva aggiunto: "L'Italia, nel delineare la sua politica verso l'Africa ha nell'Etiopia un punto di riferimento essenziale. L'Italia riconosce all'Etiopia una fondamentale funzione stabilizzatrice nel Corno d'Africa e ne apprezza grandemente gli sforzi a favore della pace, con particolare riferimento alla crisi della Somalia e del Sudan". Prodi infine rinnovava gli impegni italiani in ordine alla cooperazione economica e culturale con particolare riferimento alla restituzione dell'obelisco di Axum¹⁰.

Analoghi concetti venivano ribaditi dal Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, nella sua visita di Stato in Etiopia del no-

¹⁰ *Testi e documenti della politica estera italiana*, 1997, p. 382.

vembre 1997. Un avvenimento importante perché segnava la prima visita in assoluto di un Capo di Stato italiano in Etiopia, come lo stesso Scalfaro ricordava nel suo primo discorso, il 24 novembre, nel quale altresì sottolineava le eccellenti relazioni fra i due Paesi e confermava la “totale disponibilità nel dare appoggio al Governo dell’Etiopia sul piano della pace. Il Governo dell’Etiopia – proseguiva Scalfaro – ha delle indiscutibili possibilità di muoversi, come si muove, sul piano della pace nel Corno D’Africa, specie nei confronti delle sofferenze della Somalia”¹¹. Il giorno seguente Scalfaro, dopo aver incontrato la comunità italiana residente, partiva per l’Eritrea la cui recente indipendenza l’Italia aveva subito riconosciuto e che guardava sempre con attenzione nel quadro di una ritrovata politica di pace e di stabilità nella regione. Ma, purtroppo, ben presto, l’una e l’altra sarebbero state messe a dura prova proprio nel Corno d’Africa. In primo luogo la Somalia, di fatto uno Stato fallito, in preda ad una violenta anarchia tribale permanente, frantumato in varie “piccole Somalie” rispettivamente controllate da avidi signori della guerra mentre sullo sfondo diventavano sempre più forti le milizie islamiche direttamente o indirettamente contigue alle centrali terroristiche¹². E poi per una controversia sulla definizione dei confini, nei pressi di Radme, il 6 maggio 1998, era scoppiata una inutile e sanguinosa “guerra fra poveri” fra Eritrea ed Etiopia, destinata a durare più di due anni (fino all’Accordo provvisorio di Algeri del 12 dicembre 2000) e che creava imbarazzo e preoccupazione in Italia, da sempre “amica” e partner privilegiata di entrambi i Paesi. A tal proposito, intervenendo alla Giornata dell’Africa a Roma, il 26 maggio 2000, il nuovo Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi, esprimendo la forte preoccupazione della diplomazia italiana per il complotto, aveva detto: “Siamo profondamente addolorati per la situazione del Corno d’Africa. Etiopia ed Eritrea sono due Paesi amici con i quali l’Italia ha legami storici intensi. Erano ricorsi alle armi per divergenze che avrebbero dovuto essere risolte pacificamente; i combattimenti sono ripresi con

¹¹ *Ivi*, p. 384.

¹² G. Calchi Novati, *La guerra in Somalia fra cause nazionali, conflitti regionali e grande politica*, in G. Bonvicini – A. Colombo (a cura di), *L’Italia e la politica internazionale*, il Mulino, Bologna 2009, p. 213.

rinnovata asprezza e nuove miserie sono inflitte alle popolazioni. Noi – aveva aggiunto Ciampi- non assistiamo inerti. Continueremo ad operare bilateralmente e in veste europea, in appoggio all’iniziativa dell’Onu, per porre fine al conflitto”¹³.

Purtroppo tutto il Corno d’Africa era ben lungi dal ritrovare la stabilità perduta. Infatti, oltre al permanente stato di tensione fra Etiopia e Eritrea (quest’ultima peraltro guidata dal presidente Afeworki che aveva impresso una marcata svolta autoritaria alla sua azione di governo) si sarebbero aggiunti i problemi del Sudan ove era ripresa con vigore la battaglia dei separatisti del Sudan del Sud (che avrebbe ottenuto l’indipendenza nel 2011) e il progressivo deterioramento della situazione in Somalia sempre più esposta alle continue infiltrazioni di pericolose e agguerrite milizie islamiste direttamente o indirettamente legate alle centrali del terrore.

5. La violenta onda d’urto provocata prima dalla guerra in Afghanistan (per reazione agli attacchi dell’11 Settembre) e poi, ancor più, dalla sciagurata invasione americana dell’Iraq, colpì duramente non solo il Medio Oriente e il Mediterraneo, ma si propagò anche in larga parte dell’Africa con effetti devastanti sulle fragili e spesso inaffidabili se non addirittura corrotte istituzioni di alcuni Stati africani prevalentemente poveri e con forti presenze di popolazioni di religione musulmana. Stati spesso retti da Governi autoritari o da regimi militari comunque sensibili alle interessate “pressioni” di rapaci multinazionali a caccia di concessioni e di risorse naturali da sfruttare in maniera selvaggia, anche a costo di distruggere per sempre le fragili economie locali, creando così moltitudini di nuovi poveri oppressi e diseredati: vittime predestinate di una globalizzazione sempre più spietata. Al tempo stesso però, in larga parte per colpa delle pericolose milizie islamiche che basate in Somalia avevano di gran lunga esteso il loro raggio d’azione, l’Africa, nei primi anni Duemila, era diventata una sorta di secondo fronte della “global war to terrorism” con progressiva militarizzazione del territorio ed aumento di presenze e interventi di forze armate esterne. In questo quadro si restringevano sempre di più gli

¹³ *Testi e documenti della politica estera italiana*, 2000, p. 314.

spazi di mediazione e di dialogo cui però l'Italia (fedele alla sua "diplomazia dell'amicizia"), malgrado la difficile situazione internazionale, non intendeva rinunciare. "Il destino dell'Europa è legato all'Africa – dichiarava infatti il presidente della Repubblica Ciampi il 25 maggio 2005 – È interesse di ambedue i continenti che i problemi dell'Africa vengano affrontati dai Paesi europei in misura crescente e nell'ambito della Ue. L'Italia è stata tra i primi Paesi ad avviare una generosa cancellazione del debito bilaterale e intende contribuire, servendosi dei canali di collaborazione bilaterale e multilaterale alla conservazione del patrimonio artistico africano. In questo spirito abbiamo restituito la stele di Axum"¹⁴. Purtroppo la situazione del Corno d'Africa era destinata ancora a peggiorare. Mentre si acuiava la crisi nel Sudan del Sud, le agguerrite milizie dell'Unione delle Corti islamiche si erano di fatto impadronite della Somalia. E così, sul finire del 2006, l'Etiopia (con il consenso degli Stati Uniti ossessionati dalla crescente diffusione del fondamentalismo islamista in Africa) interveniva direttamente in Somalia imponendo un Governo federale di transizione destinato ad avere una vita durissima. Nel 2007 l'Unione africana diede vita all'Amisom (African Union mission in Somalia), una forza multinazionale africana finalizzata a sostenere e poi a sostituire le forze armate etiopi che, di fatto, sul finire dell'anno seguente iniziarono gradatamente a ritirarsi dalla Somalia sempre più in preda a una situazione di caos e di guerra civile permanente fra milizie di varia matrice politica e religiosa, che il Governo di transizione non riusciva a controllare. Anzi le milizie di Ash Shabab, legate al più pericoloso estremismo islamico, controllavano ancora alcuni quartieri di Mogadiscio e continuavano a scorrazzare nelle regioni meridionali. Diventava quindi ineludibile un più deciso intervento militare dell'Unione africana (con reparti provenienti prevalentemente dall'Etiopia e dal Kenia) per fronteggiare "l'incubo senza fine" somalo e restituire dignità e credibilità al Governo federale sostenuto dalla comunità internazionale. Il 28 maggio 2013 si teneva a Nairobi la Conferenza per la ricostruzione della Somalia e si intensificava nel tempo anche l'assistenza tecnico-militare dell'Ue attraverso l'European Union training mission.

¹⁴ *Testi e documenti della politica estera italiana*, 2005, p. 271.

6. Intanto in Italia, al secondo Governo Prodi, che pur nella sua breve durata aveva fatto registrare una certa ripresa di attenzione per l’Africa (testimoniata, nel luglio 2007, dalle quasi simultanee missioni del presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in Ghana e dal ministro degli Esteri Massimo D’Alema a Kinshasa) succedeva, dopo la vittoria alle elezioni del 13 aprile 2008, il Governo di centrodestra di Silvio Berlusconi con Franco Frattini ministro degli Esteri.

Dopo una prima missione compiuta nell’Africa subsahariana nel 2009, il ministro Frattini, dall’11 al 17 gennaio 2010, compiva un nuovo “giro” visitando vari Stati, fra i quali Mauritania, Mali, Kenya e in particolare Etiopia cui, in perfetta continuità con le linee generali della nostra azione diplomatica venivano ribaditi amicizia, attenzione e rapporti preferenziali. Nel complesso, però, anche per effetto della crisi economica internazionale, dei tagli della spesa pubblica, cominciò a registrarsi un graduale “indebolimento della strategia italiana verso l’Africa in tema di aiuti allo sviluppo”¹⁵. L’anno seguente la situazione era destinata a peggiorare ulteriormente. Le rivolte popolari della radiosa “Primavera araba”, che aveva acceso tante iniziali speranze di libertà e di democrazia (tranne che in Marocco e Tunisia), si era ben presto trasformata in una stagione senza fiori con centinaia di migliaia di vittime e di profughi disperati. Al tempo stesso in Italia, il primo ministro Silvio Berlusconi, dopo mesi dalla crisi finanziaria particolarmente aggressiva (con il differenziale tra titoli di Stato pluriennali italiani e quelli tedeschi che superava i 500 punti) l’8 novembre 2011 annunciava le sue dimissioni al presidente Napolitano. Il 13 novembre Napolitano conferiva l’incarico di formare un nuovo Governo a Mario Monti. Si trattava, come è noto, di un Governo composto da tecnici sorretto da una grande maggioranza, una sorta di Governo di unità nazionale per attuare le riforme più urgenti (soprattutto in campo economico per fronteggiare gli attacchi speculativi dei rapaci mercati finanziari) particolarmente dure, improntate ad una soffocante austerità molto dolorosa per le fasce sociali più deboli. Nel complesso un Governo molto impopolare che traghettò il Paese fino alle elezioni politiche del 24 febbraio 2013.

¹⁵ G. Calchi Novati, Lia Quartapelle, *Interessi commerciali e lotta al terrorismo nell’Africa subsahariana*, in *La politica estera dell’Italia*, il Mulino, Bologna 2011, p. 140.

7. Ai fini dell'interesse specifico di questo capitolo, è rilevante sottolineare che una delle più importanti questioni, se non "la" più importante, ma sicuramente la più complessa e delicata, con la quale il nuovo Governo italiano presieduto da Enrico Letta doveva quasi quotidianamente fronteggiare (di fatto senza alcun sostegno concreto da parte degli altri Governi dell'Ue) fu l'imponente flusso migratorio, che si incanalava dal caotico litorale libico, di migranti disperati, disposti a tutto pur di attraversare il Mediterraneo, anche a costo di perdere la vita. E così, all'indomani della tragedia di Lampedusa, l'ennesima di una serie lunga e dolorosa, il Governo italiano unilateralmente e generosamente metteva in campo i suoi uomini in divisa migliori e dava inizio il 18 ottobre 2013 all'Operazione Mare nostrum, missione militare umanitaria volta "a garantire la salvaguardia della vita" nel Mediterraneo, salvando migliaia di migranti da sicura morte. All'operazione, esclusivamente italiana, durata un anno, seguivano, dopo infinite discussioni grondanti di retorica, ma avare di impegni concreti, due analoghe operazioni a trazione europea, l'Operazione Triton e l'EU Naval force mediterranean ("Operazione Sophia") che, per quanto sostenute da vari Paesi dell'Unione, sono risultate, nel complesso, meno efficaci della prima missione. In ogni caso la componenti italiane delle missioni di solidarietà europea continuano ad essere, più di tutti, costantemente sotto sforzo sia in mare che a terra, anche perché le navi dei Paesi dell'Ue impegnate nelle azioni di salvataggio e di ricerca, dopo i primi soccorsi ai migranti raccolti a bordo, si dirigono subito verso i porti italiani ove li fanno sbarcare. E così, senza soluzione di continuità, la drammatica odissea dei migranti va avanti con il suo carico di disperazione acuito dal dolore per la morte di chi non ce la fa. All'indomani di ogni drammatica strage di migranti nel Mediterraneo, superata la fase delle dichiarazioni, degli inutili *mea culpa*, delle promesse emotive, l'Unione europea fa ben poco lasciando di fatto, com'è sotto gli occhi di tutto il mondo, il peso delle missioni di raccolta e accoglienza dei migranti sopravvissuti solo all'Italia, il cui generoso impegno, come documentano le cronache quotidiane, non è mai mancato. Ma, come ho già scritto altrove¹⁶, l'aspetto ancor più grave di tutta la questione

¹⁶ M. Pizzigallo, *Dieci anni come un secolo: un'ipotesi di lettura critica*, in E. Ferragina (a cura di), *Rapporto sulle economie del Mediterraneo*, il Mulino, Bologna 2015, pp. 19-30; cfr. anche, per uno sguardo d'insieme, F. Pastore, «Relazioni euroafricane e migrazioni: tra contenimento e sviluppo», in *Aspenia*, 2016, n.72, pp. 243-253.

dei migranti è, a mio avviso, l'ostinazione con la quale i Governi europei, tranne qualche rara eccezione, continuano a considerare l'inarrestabile flusso migratorio che si incanala disordinatamente nelle acque del Mediterraneo verso l'Europa, solamente come una grave emergenza umanitaria del momento da affrontare come tale, e quindi perimetrare e circoscrivere al massimo, ricorrendo anche ad ogni possibile cavillo (tipo gli artificiosi distinguo fra richiedenti asilo, rifugiati politici e migranti economici) contemplato dai raffinati sistemi giuridici occidentali per aggirare le Leggi non scritte del mare e dell'accoglienza. Si tratta di ostinate scelte determinate, come sempre, dall'ossessione per i vincoli di bilancio, per gli *asset*, per il primato dell'economia liberista e della sua tenuta, che i Paesi più ricchi e potenti dell'Unione (e quindi maggiormente in grado di condizionare l'atteggiamento delle Istituzioni europee) consapevolmente condividono in maniera diffusa, allontanandosi così, giorno dopo giorno, da quell'idea di Europa, patria comune della pace e della solidarietà sognata dai Padri fondatori il cui soffio vitale si era sentito nel cielo di Ventotene al summit del 22 agosto 2016. Purtroppo si era trattato solo dell'illusione di un attimo e tutto era ritornato come prima, anzi peggio di prima. Né del resto poteva essere diversamente. Anche perché sia da parte di alcuni Governi europei nordorientali, sia da parte delle varie Nomenklature di Bruxelles, più o meno deliberatamente, ci si ostina a non voler analizzare correttamente le cause profonde che generano e nutrono il grande flusso migratorio proveniente dal "Sud" del mondo. Strettamente connessi alla mancanza di un'analisi obiettiva sono i rinvii, gli interventi tampone, i muri e i reticolati. In realtà, come da tempo sostengono analisti e studiosi indipendenti, gli imponenti flussi migratori che attraversano il Mediterraneo non possono più essere considerati soltanto come una grave emergenza umanitaria legata alle guerre civili di Siria, Iraq e Libia o ai vari microconflitti in atto negli Stati africani più o meno vicini al litorale libico, che è oggi diventato una sorta di grande *hub* illegale del traffico di migranti. La questione, in realtà, è ben più complessa e di proporzioni di gran lunga superiori a quelle finora immaginate da certi affrettati analisti occidentali. Infatti il crescente e incontrastato flusso migratorio che si incanala dal caotico litorale libico è soltanto la punta, al momento più evidente e visibile di un fenomeno imponente, "un problema epocale", che ha un carattere strutturale ed avrà

sempre più le dimensioni di un esodo biblico, con le quali la "Fortezza nordeuropea" dovrà nel medio periodo fare i conti in maniera responsabile, interrogandosi anche sulle cause: se non altro per essere almeno in grado di diagnosticare, nel futuro prossimo, i possibili rimedi più adatti ed efficaci. A tale proposito va detto che, al di là di quanto, pur correttamente, mostrano alcuni indicatori e dati aggregati (e quindi inesorabilmente troppo generali), negli ultimi anni in Africa la globalizzazione ha assunto il volto spietato di rapaci e aggressive multinazionali occidentali ed asiatiche che (quasi peggio delle potenze coloniali del passato) hanno distrutto i fragili assetti delle economie locali, per puntare esclusivamente allo sfruttamento selvaggio delle risorse minerarie e alla massimizzazione dei loro profitti. Per larga parte delle popolazioni (spesso oppresse da regimi solo apparentemente democratici, dagli eredi degli "Omoni" e da signori della guerra) la globalizzazione selvaggia ha inevitabilmente portato soltanto povertà assolute, carestie, fame e, soprattutto, una cupa disperazione che appare come una maledizione eterna. Se non si mettono in campo nuove strategie economiche per innescare cambiamenti profondi e radicali (per i quali ci vorrà ancora molto tempo e tanta generosità da parte della Comunità internazionale) per milioni di africani poveri, sfruttati ed oppressi l'unica possibilità sarà quella di andare via, lontano, dovunque e comunque.

Al di là di quel che possano argomentare i giuristi occidentali con i loro raffinati distinguo, tutti coloro che a qualsiasi titolo, fuggono da miseria, sofferenze, violenze e oppressioni stanno configurando e affermando nella prassi quotidiana una sorta di nuovo insopprimibile diritto umano ancora non contemplato da alcun ordinamento giuridico: il diritto di migrare, inteso come diritto ad una speranza di vita migliore che (se non cambiano realmente le condizioni nei vari Paesi di partenza e ci vorrà molto tempo) sarà molto difficile conculcare. Men che mai con la militarizzazione del Mediterraneo, con l'uso della forza, quantunque autorizzata dall'Onu.

Pertanto le pur doverose azioni di "polizia internazionale" contro trafficanti e scafisti sono oggi liberamente operanti sul litorale libico, se non saranno integrate da concrete misure di sostegno alle centinaia di migliaia di disperati accalcati nei campi di raccolta illegali in attesa di imbarcarsi con ogni mezzo e a qualsiasi costo, anche a quello più alto,

creeranno soltanto ulteriori complicazioni. Per almeno tentare di affrontare correttamente il “problema epocale” delle migrazioni, occorre scoprire e risalire alle sue radici lontane e profonde piantate nel cuore dell’Africa. Al di là delle dichiarazioni ufficiali e delle varie promesse, l’Ue dovrebbe tentare di andare oltre i soliti schemi e modelli di relazioni “africane” che, come ben dimostra il capitolo di Liliana Mosca in questo stesso libro, hanno prodotto, nonostante le buone intenzioni, risultati inferiori alle aspettative iniziali. E proprio nella prospettiva di “andare oltre”, il Governo italiano, in linea con la sua tradizionale diplomazia dell’amicizia e della cooperazione, (i cui tratti più essenziali degli ultimi sessanta anni si è cercato di ricostruire in questo capitolo), ha recentemente avanzato una proposta che si sforza di legare il grande tema delle migrazioni alla necessità di porre subito l’Africa al centro di una rinnovata e più collaborativa attenzione europea, scevra da pregiudizi e condizionamenti. Una proposta che merita di essere analizzata.

8. Sabato 19 luglio 2014 il presidente del Consiglio Matteo Renzi (in carica da pochi mesi) iniziava da Maputo il suo primo tour (che avrebbe fatto tappa nei giorni seguenti nella Repubblica Democratica del Congo e poi in Angola) concepito dalla attenta diplomazia italiana per annunciare in maniera per così dire ufficiale, dopo qualche anni di assenza, il “ritorno dell’Italia in Africa”. Esattamente un anno dopo Renzi era di nuovo in Africa e, in perfetta continuità con le direttrici storiche della nostra diplomazia, cominciava il suo nuovo tour partendo dall’Etiopia (Paese con cui la Repubblica italiana, come si è visto nelle pagine precedenti, ha mantenuto pressoché costanti i rapporti preferenziali). Atterrato ad Addis Abeba all’alba di martedì 14 luglio 2015 proveniente da Bruxelles ove aveva animatamente discusso sulla crisi della Grecia, Renzi iniziava una serie fittissima di incontri politici ad alto livello. Intervenedo alla terza Conferenza sul finanziamento dello sviluppo (United Nations Economic Commission for Africa) in corso ad Addis Abeba, il premier dichiarava “di essere venuto per portare una nuova visione dello sviluppo. E la vera sfida – aggiungeva – non è soltanto salvare vite umane nel Mediterraneo, ma creare qui posti di lavoro, nuove prospettive di speranza”. Dopo aver visitato i cantieri di due opere pubbliche in costruzione affidate a imprese

italiane, il premier partiva per Nairobi, donde poi sarebbe rientrato a Roma. “L’Africa – spiegava Renzi in un’ampia intervista a Joshua Mazzarenti pubblicata su *Vita* di agosto 2015 – è la più grande opportunità che abbiamo davanti a noi, ma siamo rimasti vittime di decenni di trascuratezza. Io sono convinto che l’Africa nei prossimi venti anni sarà alla guida di tanti fenomeni economici. L’Africa rimane una terra di contraddizioni e l’opinione pubblica italiana è molto divisa anche su questo. Elevare il dibattito è difficile. Ma da quando siamo arrivati, abbiamo subito detto che per noi l’Africa è centrale. Siamo andati in Paesi che nessun presidente del Consiglio italiano aveva mai visitato. Cerchiamo di raccontare che qui c’è uno spazio d’azione importante”¹⁷. Ai primi di febbraio 2016 sempre a ulteriore conferma che “l’Italia è di ritorno in Africa”, il premier Renzi compiva la sua terza missione ufficiale recandosi in Nigeria, Ghana e Senegal, Paesi con fortissime diseguaglianze sociali e molto spesso terre di partenza di migranti all’affannosa ricerca di una vita migliore. “Noi investiamo sull’Africa – scriveva il premier nella sua abituale newsletter – perché pensiamo che sia doveroso per il nostro posizionamento geografico e geopolitico. Se vogliamo combattere la povertà, sradicare il terrorismo, affermare valori condivisi, l’Africa è oggi la priorità. E dopo anni di assenza, l’Italia ci deve essere”. E se l’Italia doveva esserci, ovviamente, ci sarebbe stata con quel suo tradizionale modello d’azione, tipicamente italiano, consolidato nel tempo e che a differenza delle più aggressive e rapaci politiche per l’Africa di altri grandi Paesi, europei e non, si ispirava alla diplomazia dell’amicizia e privilegiava sempre la costruzione di una solida e condivisa cornice di cooperazione paritaria, rispettosa dei diritti e delle esigenze di tutti.

In questa prospettiva va inquadrato il *migration compact*, una costruttiva proposta avanzata dal premier italiano in data 15 aprile 2016, ai massimi vertici delle Istituzioni europee. “La gestione dei flussi dei migranti verso l’Ue – scriveva Renzi nella sua lettera del 15 aprile – è entrata da tempo in una fase critica, in cui la solidarietà degli Stati membri viene ogni giorno messa a dura prova”. Dopo aver stigmatizzato la chiusura delle frontiere messa in atto da alcuni Paesi euro-

¹⁷ *Vita*, agosto 2015, p. 37.

pei, gli stessi peraltro che rifiutano condivisione e solidarietà, Renzi aggiungeva: “La gestione dei flussi di migranti non è più sostenibile senza una cooperazione mirata e rafforzata con i Paesi terzi di provenienza e di transito. Molto è stato fatto, ma molto di più dobbiamo rapidamente fare se vogliamo scongiurare l’aggravarsi di una crisi sistemica”. A tal proposito il Governo italiano aveva elaborato il *migration compact*, inteso come un contributo di pensiero per rendere più efficaci le politiche dell’Ue e che, dopo adeguate riflessioni, doveva essere presentato al Consiglio europeo. Il documento non ufficiale, un “non-paper” appunto, come lo definiva Renzi utilizzando il linguaggio tecnico-diplomatico “è centrato sull’idea di sviluppare un modello di offerta ai Paesi partner all’interno del quale alle misure proposte dalla Ue (supporto finanziario e operativo rafforzato) corrispondano impegni precisi in termini di efficace controllo delle frontiere, riduzione dei flussi di migranti, rafforzamento del contrasto al traffico di esseri umani. In particolare – concludeva Renzi – sarà fondamentale finanziare e gestire a livello europeo: 1) un piano straordinario di rimpatri; 2) un supporto legale, logistico, finanziario e infrastrutturale per la gestione dei flussi nei Paesi partner”. Si trattava dunque di un piano ambizioso che contemplava progetti di investimenti in grandi opere nei Paesi terzi, nonché innovativi strumenti di finanziamento come ad esempio l’emissione di Eu Africa bonds, ma soprattutto presupponeva da parte dell’Ue e dei suoi membri una forte assunzione di responsabilità e una più consapevole e generosa solidarietà, entrambe molto lontane e purtroppo molto difficili da ottenere. Da parte italiana, invece, l’impegno era ed è pressoché totale. “L’Italia – dichiarava il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella il 18 maggio 2016 inaugurando a Roma i lavori della Conferenza Italia- Africa promossa dal nostro ministero degli Esteri – è per condizione geografica, storia e cultura un ponte fra Africa ed Europa. Un ponte libero da pregiudizi, rispettoso della peculiarità degli interlocutori e pronto a un confronto pragmatico e aperto”¹⁸. Dopo aver espresso la sua assoluta contra-

¹⁸ Il presidente della repubblica Sergio Mattarella il 13 marzo 2016 aveva compiuto una visita di stato in Etiopia proseguita poi il 17 marzo in Camerun. Il 3 ottobre 2016 il presidente della Repubblica federale democratica d’Etiopia Mulatu Teshome Wirtu ricambiava la visita a Roma.

rietà alla costruzione di muri, barriere e reticolati, Mattarella ribadiva la necessità di aumentare gli sforzi per trovare nuovi mezzi idonei a combattere le cause del fenomeno ormai epocale, e così concludeva il suo discorso del 18 maggio: “dobbiamo proporre e discutere approcci di natura globale al fenomeno migratorio, non soltanto legati all'emergenza, ma capaci di portare a soluzioni durevoli”. Il *migration compact*, e più in generale l'approccio italiano al problema (accolti a Bruxelles con le solite fatue dichiarazioni generiche e con le solite vane promesse), di fatto non sono mai diventati, sul piano formale e ufficiale, oggetto di quell'attento esame nonché di quella doverosa e condivisa valutazione tecnico-politica correttamente sollecitati dal Governo di Roma nelle competenti alte Sedi istituzionali europee, ogni giorno sempre più chiuse e ripiegate su stesse, sempre più insensibili al richiamo della solidarietà e della generosità intese come valori storici fondanti dell'originario progetto di integrazione europea. E lo spirito dei Padri Fondatori, che sembrava avesse soffiato sull'incontro di Ventotene del 22 agosto, nel volgere di poche settimane era completamente evaporato al Vertice di Bratislava del 16 settembre 2016 ove, malgrado le promesse iniziali, è stato fatto, per usare le parole del premier italiano Renzi solo un passo “piccolo, piccolo”. Inoltre l'Europa rischia molto – continuava Renzi – senza cambiare politiche su economia e immigrazione.

La tensione sul punto fra Italia e Unione europea non accenna a diminuire. Nel suo primo vertice europeo, il 15 dicembre 2016 a Bruxelles, il nuovo presidente del Consiglio italiano Paolo Gentiloni (che anche nel suo precedente incarico di ministro degli Esteri aveva sempre mostrato al riguardo sensibilità e attenzione) è di nuovo tornato sulla questione migranti lamentando, ancora una volta, “i grandissimi ritardi” dell'Unione europea. Sarebbe quindi auspicabile che la questione migranti possa essere affrontata, negli incontri programmati a Roma nel 2017 per i Settant'anni dei Trattati, in un clima sereno e costruttivo.

FOCUS Riflessioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa nell'Unione Europea

Gen. Vincenzo Camporini

L'Alto Rappresentante

La figura dell'Alto Rappresentante (AR) per la Politica Estera e di Sicurezza Comune è ben descritta nella relativa pagina di Wikipedia, che si rifà ovviamente ai documenti ufficiali dell'Unione. Basti qui ricordare che è stata formalizzata nel Trattato di Lisbona, che dall'AR dipende il Servizio Europeo per le Relazioni Esterne, che opera in quanto mandatario del Consiglio dell'Unione e che è membro di diritto della Commissione con il rango di vicepresidente.

Ciò che è interessante è vedere la gestazione storica di questa figura che trae le sue origini dal Trattato di Amsterdam e che nel 1999, al termine del suo mandato come Segretario Generale della NATO, viene designato per questo ruolo Xavier Solana. In realtà Solana, che nella sua precedente veste aveva gestito con grande abilità le attività dell'Alleanza Atlantica nelle tragiche vicende delle guerre del Balcani Occidentali, venne contestualmente investito anche del ruolo di Segretario Generale dell'Unione Europea Occidentale, in vista della dissoluzione di questa istituzione e dell'assorbimento delle sue funzioni da parte dell'UE.

Indubbiamente, la figura di Solana risultò fondamentale in quella fase storica: solo pochi mesi prima, all'inizio del dicembre 1998, Chirac e Blair si erano incontrati a Saint-Malo sottoscrivendo una dichiarazione chiave e cioè che l'Unione europea avrebbe dovuto poter disporre delle capacità per un'azione autonoma supportata da una credibile forza miliare, come parte di una politica comune di difesa. Si trattava di uno straordinario passo in avanti che superava la tradi-

zionale diffidenza britannica (e d'oltre oceano) nei confronti dell'ipotesi di un'UE potenzialmente divergente rispetto alle linee politiche comuni perseguite nell'ambito dell'Alleanza Atlantica. Pochi giorni dopo Madeleine Albright, Segretario di Stato USA, rilasciava un'intervista al Financial Times, che aveva il taglio di un solenne atto politico.

Si trattava, infatti, della sostanziale luce verde da parte degli Stati Uniti all'avvio di un processo di crescita delle capacità europee, anche se con tre condizioni che si sarebbero rivelate in seguito ostacoli difficili da superare. Le tre condizioni erano tre "no": *a*) no al disaccoppiamento, significando che in nessun modo la futura evoluzione politica avrebbe dovuto portare ad un allentamento del legame transatlantico, *b*) no alla Duplicazione, in quanto le strutture di pianificazione e di comando della NATO sarebbero state disponibili anche per le esigenze dell'Unione, e quindi non sarebbe stato necessario creare degli inutili e dispendiosi doppioni, *c*) no infine alla discriminazione nei confronti dei Paesi membri dell'Alleanza ma non membri dell'Unione, e il pensiero andava immediatamente non tanto a Islanda e Norvegia, e neppure ai nuovi membri della NATO (Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), non ancora parte dell'UE, bensì alla Turchia, riguardo alla quale erano già chiare le riserve europee, nonostante i negoziati per l'adesione fossero in corso.

Solana assunse l'incarico qualche giorno prima del Consiglio Europeo del dicembre 1999 a Helsinki e si fece immediatamente carico della concretizzazione dell'*Helsinki Headline Goal* formalmente approvato in quel consesso, tant'è che dopo pochi mesi furono attivati, anche se ancora in forma interinale, gli organismi previsti, come il Comitato Militare (formato dai Capi di Stato Maggiore degli stati membri) e il Comitato Politico Militare, formato dai rappresentanti degli stati a livello ambasciatori, a somiglianza di quanto esistente nella NATO, con il Consiglio Atlantico.

Solana pose anche le mani alla redazione del Concetto Strategico dell'Unione, approvato nel dicembre 2003, dopo che si era già verificata la frattura interna a seguito dell'intervento americano in Iraq e dopo che si cominciavano già ad avvertire gravi divergenze fra «l'anima atlantica» e «l'anima continentale», le cui manifestazioni por-

tarono ad un progressivo rallentamento, se non ad una paralisi del processo. Esempio principe fu la questione del Quartier Generale Europeo, fortemente voluto dalla Francia e dal Belgio e bloccato dal veto britannico, che ne percepiva il mancato rispetto del principio della «non duplicazione». Sotto la spinta di Solana si presero altre iniziative, come quella dei «battle group», unità ad elevata prontezza e sostenibilità, a livello di reggimento, che avrebbero dovuto costituire una sorta di forza di intervento rapida a sostegno delle politiche dell'Unione, che vennero costituiti, formalizzati e mai impiegati e neppure impegnati in esercitazioni.

Quando Solana lasciò l'incarico, il 30 novembre 2009, gli iniziali entusiasmi si erano seriamente raffreddati, il mondo occidentale era già attanagliato dalla crisi economico-finanziaria e si avvertivano già i sentori di una rapida rinazionalizzazione delle politiche dei singoli stati membri. In questa situazione la nomina di chi gli sarebbe succeduto fu un chiarissimo segnale della sfiducia generale, immediatamente percepito: Catherine Ashton assunse l'incarico in un diffuso scetticismo e la scelta venne intesa come una plateale evidenza della volontà britannica di congelare il dossier PESC/PESD, solo formalmente moderata dalla creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, una sorta di servizio diplomatico dell'Unione, ma con una natura sostanzialmente burocratica, almeno fintanto che non sarebbe stata formalizzata una reale politica estera comune.

Furono anni opachi, caratterizzati dalla sostanziale inerzia dell'Alto Rappresentante, con il solo lampo della sua partecipazione attiva (ma quanto determinante?) ai negoziati per la risoluzione del problema nucleare iraniano.

A sostituire Lady Ashton venne chiamata Federica Mogherini, che ha assunto l'incarico con entusiasmo, ma che deve misurarsi con la scarsa volontà degli stati membri anche di provare ad elaborare una politica estera comune. In questo quadro, di per sé non esaltante, il risultato del referendum in Gran Bretagna ha ulteriormente complicato le cose. E se qualcuno osserva che la futura uscita di Londra rimuoverà uno, se non il principale, ostacolo ad iniziative di più stretta integrazione, è anche vero che la decisione dei britannici ha dato fiato ed energie alle tendenze centrifughe già innescate dalla perdurante

crisi economica, dall'emergenza migrazioni (che ormai più che come emergenza si configura come un fenomeno epocale di lunga durata), dalla irrisolta crisi alle frontiere orientali. Tant'è che le iniziative politico diplomatiche in atto vedono come attori protagonisti i leader politici dei maggiori paesi membri, in primis Hollande e Merkel, con un marginale coinvolgimento, quando c'è, dell'Alto Rappresentante.

Federica Mogherini dovrà darsi molto da fare per concretizzare il suo ruolo nelle istituzioni europee, che in base al trattato di Lisbona comprende:

- «guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune»;
- «rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali».

Una cartina di tornasole può essere rappresentata dalle iniziative in atto in tema di rivitalizzazione delle capacità militari comuni, anche queste, peraltro, avviate su iniziativa di alcuni Stati membri, un'avanguardia che al momento comprende Francia, Germania, Italia e Spagna, che stanno muovendo i primi passi verso una Cooperazione Strutturata Permanente, prevista esplicitamente e dettagliatamente nel trattato di Lisbona, ma fino ad ora accuratamente tenuta nel cassetto. L'A.R. dovrà riprendere tra le sue mani questo dossier con grande determinazione, se non vorrà essere definitivamente marginalizzata ed in tal senso l'utilizzo dello strumento Agenzia Europea della Difesa, che da lei dipende, si potrà rivelare fondamentale.

Il Servizio Esterno

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna nasce alla fine del 2010, dopo una difficile gestazione, dovuta non solo alle perplessità politiche o alla banale considerazione che è inutile disporre della struttura diplomatica, strumento principe della politica estera, se manca la politica estera, né

può essere definita tale la faticosa e continua ricerca di punti di convergenza attuata in sede di Consiglio europeo, sempre al ribasso e sempre alla ricerca del minimo comune denominatore. Molti ostacoli nascevano anche per le gelosie interne alle strutture istituzionali europee. Il dialogo si svolgeva tra Commissione, Parlamento e Consiglio: la prima, in particolare, era restia a cedere la struttura e il personale della Direzione Generale per le Relazione Esterne, che sarebbe ovviamente confluita nella nuova struttura, così come le rappresentanze all'estero della Commissione; per altre Direzioni Generali, come quella per l'Allargamento e quella del Commercio, si paventavano aree di sovrapposizione di competenze, con le conseguenti difficoltà di coordinamento.

Il Parlamento vedeva nella riforma proposta l'opportunità per ampliare le proprie competenze, soprattutto in tema di bilancio del nuovo organismo e di influenza sulle nomine.

Per il Consiglio si trattava di cedere il meno possibile alla natura comunitaria della nuova struttura, che avrebbe operato su materie dell'area intergovernativa.

Finalmente, dopo l'approvazione del Parlamento Europeo e del Consiglio nell'estate del 2010, il 1° gennaio 2011 la nuova struttura prendeva vita, con uno staff iniziale di 1.643 unità.

Oggi siamo a oltre 4.500, con un obiettivo finale di 8.000, ma alcuni problemi amministrativi tardano ad essere risolti, in particolare quelli relativi al grado gerarchico dei funzionari (quelli provenienti dalle diplomazie rivendicano un grado più elevato) e al trattamento economico, con significative differenze tra chi viene reclutato ora e chi da tempo fa parte delle istituzioni comunitarie. Di tutto ciò ha sofferto e soffre l'efficienza del servizio. Peraltro, anche la selezione del personale ha vissuto qualche difficoltà, per la necessità di accontentare i singoli Stati membri nella distribuzione delle varie posizioni.

Che la situazione non sia ideale è dimostrato anche dalle recenti dimissioni dall'incarico di Segretario Generale, per «motivi personali», dell'Ambasciatore Le Roy, già responsabile del DPKO nelle Nazioni Unite ed ex ambasciatore di Francia a Roma.

Rimane in ogni caso l'interrogativo di fondo sui compiti e le funzioni di tale Servizio: non avendo una comune politica estera da attuare, il ruolo delle rappresentanze permanenti, le «ambasciate dell'Unio-

ne», viene certamente svilito, ma non poteva essere diversamente, in quanto si è voluto creare lo strumento prima che nascesse la funzione al cui servizio lo strumento è dedicato. Facendo un parallelo con la funzione militare, è come creare un esercito europeo, separato dagli eserciti nazionali, prima di definire una politica comune gestita centralmente: sarebbe lecito domandarsi per quale utilizzo.

L'Agencia Europea per la Difesa

L'Agencia Europea per la Difesa, comunemente indicata con EDA, acronimo di *European Defense Agency*, che dipende direttamente dall'Alto Rappresentante, è un organismo peculiare. Nata a valle e nel clima dello *Helsinki Headline Goal*, rispondeva all'esigenza, tuttora insoddisfatta, di migliorare le capacità operative in senso lato dei paesi dell'Unione e dell'UE nel suo complesso.

La sua costituzione, con la definizione dei relativi compiti, può suscitare qualche perplessità: in tutte le strutture della difesa dei Paesi dell'Occidente le funzioni di formulazione delle esigenze operative e di acquisizione dei mezzi per soddisfarle sono tenute rigorosamente separate, la prima risiede negli Stati Maggiori, mentre la seconda è affidata alle agenzie di *procurement*, dirette dai Direttori Nazionali degli Armamenti (in Italia il Segretariato Generale della Difesa e le dipendenti Direzioni Generali); il motivo è intuitivo: si vuole evitare che si creino indebiti legami e collegamenti tra le amministrazioni della difesa e il complesso industriale.

Nel caso dell'EDA, invece, al suo interno coesistono funzioni che sono parte del processo di identificazione delle esigenze con altre tipiche dei procedimenti di approvvigionamento: è stato così creato una sorta di ibrido che può fare sollevare più di un sopracciglio, non solo, ma lo strumento di controllo diretto è costituito da uno *Steering Committee* formato dai Ministri della Difesa, rappresentati dai rispettivi Direttori Nazionali degli Armamenti, in pratica depotenziando il ruolo degli Stati Maggiori.

Facendo una piccola digressione, occorre peraltro osservare che, nel più generale quadro delle istituzioni europee, lo *Steering Commit-*

tee è l'unico consesso in cui possono riunirsi formalmente i Ministri della difesa, ciò perché già in sede della redazione del Trattato Costituzionale (poi bocciato dai referendum in Francia e nei Paesi Bassi) dall'elenco dei formati in cui si può riunire il Consiglio essi vennero consapevolmente esclusi, tant'è che tuttora le loro riunioni semestrali vengono esplicitamente definite 'informali', il che significa che non vi si posso prendere decisioni cogenti.

Tornando all'EDA, detta la sua anomalia strutturale, si deve peraltro riconoscere il suo elevato potenziale, che a suo tempo suscitò grandi speranze, anche in virtù delle qualità professionali dei direttori esecutivi che si sono succeduti nel tempo, Nick Witney (UK), dal 2004 al 2007, Alexander Weis (GE), dal 2007 al 2010, Claude-Francoise Arnould (FR) dal 2011 al 2015 e ora Jorge Domeq (SP). Ma tutti queste personalità non hanno potuto nascondere le loro frustrazioni di fronte alla palese mancanza di volontà di conferire all'EDA una reale ed incisiva efficacia da parte degli Stati membri, alcuni dei quali ne hanno palesemente ostacolato la funzionalità, utilizzando in modo spregiudicato lo strumento delle risorse finanziarie lesinate al bilancio annuale dell'Agenzia: basti citare il fatto che ancora oggi circa il 75% delle risorse annuali disponibili servono a pagare le retribuzioni del personale, lasciando meno di otto milioni di Euro all'anno per finanziare specifici progetti. In questa operazione di depotenziamento si è distinta la Gran Bretagna, che ha a più riprese posto il veto a stanziamenti più consistenti, minacciando più volte di abbandonare formalmente l'EDA, e la cui futura uscita dall'Unione fa aprire uno spiraglio per una necessaria crescita del ruolo dell'Agenzia.

I risultati finora conseguiti afferiscono all'area addestrativa, con alcune esercitazioni per equipaggi elicotteristici, allo stimolo a una maggiore collaborazione nel settore del trasporto aereo¹ e del rifornimento in volo, alla costituzione di una sorta di gruppo d'acquisto per la disponibilità di comunicazioni satellitari dai potenziali provi-

¹ L'azione dell'Agenzia ha agevolato, anche se non gestito, la nascita e la progressiva crescita dello EATC (*European Air Transport Command*) cui ora aderiscono Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna. È un'iniziativa che ha consentito di centralizzare la gestione di una buona parte delle flotte di velivoli da trasporto dei paesi partecipanti, razionalizzandone l'impiego.

der, anche privati, alla razionalizzazione delle normative in tema di certificazione alla aeronavigabilità².

Tra gli altri programmi in corso meritano di essere segnalati quelli mirati ad armonizzare il mercato della difesa in Europa, abbattendo le barriere protezionistiche tuttora esistenti (grazie all'art. 346 del Trattato di Lisbona), quello per l'integrazione delle capacità nel campo medico militare, con l'obiettivo di costituire ospedali da campo a formazione internazionale, quello dell'armonizzazione dell'applicazione a velivoli militari delle regole del progetto civile del *Single European Skies*.

Come precedentemente accennato, l'uscita dall'UE della Gran Bretagna, ove comportasse anche l'uscita dall'EDA (il che non è necessariamente automatico), potrebbe offrire nuove opportunità ad una crescita di efficacia dell'azione dell'Agenzia, a patto che i restanti membri trovino delle convergenze sul livello di autorità da attribuire all'organismo, il che non si può dare per scontato, soprattutto considerando che l'EDA ha importanti competenze nel delicatissimo settore del tessuto dell'industria della difesa, gelosamente protetto per comprensibili motivi tecnologici e occupazionali, ma per il quale nel prossimo futuro si renderanno indispensabili aggregazioni e razionalizzazioni non sempre indolori.

Capacità individuali e collettive

L'EDA ha dedicato molta attenzione all'individuazione delle capacità militari carenti in Europa, allo scopo di stimolare la crescita nei settori che hanno palesato carenze.

Quando si parla di capacità militari, occorre innanzitutto fare riferimento al quadro strategico e ai possibili scenari, in quanto tali capacità hanno senso solo se rispondono ad esigenze attuali o potenziali.

² Mentre per l'aviazione civile sono da tempo in vigore accordi per la mutua accettazione delle certificazioni effettuate in uno qualsiasi degli stati membri dell'Unione, incomprensibilmente in campo militare ogni Paese conserva gelosamente le proprie prerogative, talché un qualsiasi, velivolo o equipaggiamento militare certificato in un paese, per potere essere impiegato da un'altra forza armata necessita della ripetizione di tutte le attività di prova, e questo per tutti gli Stati membri, a meno di specifici accordi bilaterali, tra cui merita di essere ricordato quello tra la Royal Air Force e l'Aeronautica Militare Italiana per le certificazioni operative del C130-J.

Negli anni della guerra fredda il ruolo delle forze armate europee era ben chiaro. In Europa due paesi avevano ambizioni globali, che andavano al di là della pura e semplice difesa da un possibile attacco da parte del Patto di Varsavia: Gran Bretagna e Francia avevano dunque strutturato il rispettivo strumento militare per far fronte anche ad esigenze nazionali, così come per motivi strettamente politici avevano sviluppato una capacità nucleare. Gli altri membri dell'Alleanza Atlantica avevano invece adeguato le loro forze armate alle esigenze che scaturivano dalla pianificazione NATO, e che si può in breve così descrivere: resistere alla pressione dell'Armata Rossa il tempo sufficiente a consentire l'arrivo in Europa dei rinforzi provenienti d'oltre Atlantico, con i quali poi si sarebbe riconquistato il territorio ceduto; non per nulla una delle più importanti esercitazioni periodiche dell'epoca andava sotto il nome di REFORGER (REturn of FORces to GERmany).

Per questo scenario le capacità richieste erano essenzialmente forze terrestri ancorate al terreno, forze navali in grado di mantenere il controllo delle rotte atlantiche e di impedire aggiramenti dal Baltico e nel Mediterraneo (in quest'ultimo in particolare la minaccia era costituita dal SOVMEDRON, la flotta sovietica nel Mediterraneo, cui si opponeva la Sesta Flotta USA, unitamente alle marine dei paesi alleati) e forze aeree che potessero sostenere con successo le forze sul terreno, proteggendo altresì i cieli nazionali. Tutto ciò organicamente inserito nel dispositivo della NATO, che dettava le regole per la pianificazione delle forze e ne verificava periodicamente la reale disponibilità ed efficienza.

Con la fine della guerra fredda e l'ingenuamente ipotizzata «fine della storia» veniva a mancare un riferimento chiaro e le opinioni pubbliche cominciarono a reclamare il cosiddetto «dividendo della pace»; la stessa NATO veniva messa in discussione e si diede il via in quasi tutti i paesi a un graduale decremento delle spese per la difesa.

Le crisi balcaniche e le guerre che ne scaturirono, prima in Bosnia Herzegovina e poi nel Kosovo, furono per tutti una sgradevole sveglia inattesa. L'Europa nel suo complesso, ivi incluse Francia e Gran Bretagna, toccarono con mano la loro incapacità a gestire una crisi di tali dimensioni, anche a fronte di un iniziale sostanziale disinteresse statunitense ad un coinvolgimento diretto (al riguardo fanno fede le dichiarazioni dei candidati presidenziali alle elezioni americane del

periodo). Ne scaturì un dibattito che da un lato trascinò gli USA nelle vicende balcaniche, dall'altro avviò una riflessione su come ristrutturare le capacità militari dei Paesi europei per riuscire a riequilibrare gli impegni, nell'ottica di un equo *burden sharing* sui due lati dell'Atlantico, anche allo scopo di concretizzare quello che venne definito il «pilastro europeo dell'Alleanza»: sono queste le ragioni profonde che portarono all'accordo di Saint-Malo di cui si è parlato in precedenza.

Ma passati i primi entusiasmi si sono dovuti fare i conti con la realtà, così come apparsa in modo inequivocabile nella campagna libica del 2011.

Da quell'operazione emersero, infatti, alcune plateali evidenze: dopo i primissimi giorni, in cui le forze americane vennero impiegate senza restrizioni accanto a quelle degli altri partecipanti europei, la Casa Bianca optò per la strategia descritta come *leading from behind*, significando che le sue forze non sarebbero più state in prima linea, almeno per quanto riguardava gli assetti più palesemente cinetici³, il che mise a nudo le gravissime carenze degli alleati europei nel loro complesso.

Questi, infatti, pur disponendo dei necessari velivoli da combattimento per assicurare le funzioni di controaviazione, neutralizzazione della difesa aerea, supporto aereo ravvicinato, erano drammaticamente carenti nel settore ISR (Intelligence, Surveillance, Reconnaissance), in poche parole, potevano colpire, ma non sapevano dove assestare i colpi; anche la persistenza in volo era insufficiente, a causa del limitatissimo numero di velivoli da rifornimento in volo disponibili. In sintesi, senza il concreto diretto supporto statunitense, i paesi europei si sarebbero trovati in serie difficoltà, se non nell'impossibilità di conseguire i desiderati risultati operativi e, di conseguenza, gli obiettivi politici perseguiti.

Anche dal punto di vista logistico emersero gravi carenze, in quanto in tutti i paesi europei il taglio delle risorse destinate alla difesa aveva colpito principalmente l'area dell'"esercizio"⁴, il che portò alla

³ Per assetti cinetici si intendono i mezzi con capacità offensive dirette, atte ad infliggere danni materiali all'avversario.

⁴ Un bilancio della difesa viene convenzionalmente diviso in tre parti: personale, investimento e ammodernamento ed esercizio: la prima quota comprende le spese dirette alla remunerazione del personale, la seconda quelle per lo sviluppo e l'acquisizione di mezzi allo stato dell'arte e la sostituzione di quelli obsoleti, la terza

riduzione delle scorte, in particolare del munizionamento: il risultato fu che pochi giorni dopo l'avvio delle operazioni fu necessario far arrivare dagli Stati Uniti bombe e missili che ormai scarseggiavano.

Tutto ciò avveniva dopo che a partire dall'avvio del progetto europeo molte erano state le iniziative per individuare le carenze operative, a partire dall'approvazione nella riunione del Consiglio di Laken del dicembre 2001 del Piano d'azione europeo per le capacità militari (European Capabilities Action Plan-ECAP), ma le iniziative non bastano, se manca la concreta volontà politica di concretizzare i risultati degli studi: con l'ECAP vennero costituiti 20 gruppi di lavoro, ciascuno su un tema specifico, le cui conclusioni, tuttavia, rimasero sulla carta, pur venendo affidate alla neonata EDA, di cui si è parlato in precedenza, che poco o nulla poté fare.

Nel frattempo i bilanci della difesa dei singoli Paesi continuavano a diminuire e le pianificazioni nazionali venivano gestite in modo gelosamente separato, mentre sarebbe stato doveroso, e l'idea è ancora oggi valida, uno stretto coordinamento, per evitare quello che in realtà è successo. Ogni Stato Maggiore ha tagliato i reparti e le capacità che apparivano meno utili nel quadro strategico del momento e in molti casi, in taluni paesi e per talune specialità, le riduzioni sono state tali da scendere al di sotto della massa critica, mentre altre sono del tutto scomparse. Sarebbe stato necessario e, si ribadisce, ancora lo è oggi, distribuirsi i compiti, introducendo in qualche modo il concetto di specializzazione, in modo da pervenire ad un insieme di paesi europei che nel loro complesso dispongano di tutte le capacità necessarie.

La specializzazione

Il concetto di specializzazione merita un approfondimento. È noto che la frammentazione degli approvvigionamenti, dovuta al sostanziale protezionismo tuttora dominante in Europa per l'industria della difesa, è la causa principale di un aumento esponenziale dei costi e quindi del modestissimo rendimento della spesa complessiva per la

riguarda la spese per la manutenzione, per le attività addestrative e per i rifornimenti di materiale di consumo, inclusi carburante e munizionamento.

difesa⁵. È altrettanto chiaro che la massa è un fattore determinante della reale possibilità di utile impiego di una qualsiasi capacità militare: per dare un esempio all'estremo, se l'unità elementare di una forza corazzata è costituita da 10 carri, quando in inventario ce ne sono solo 8 è come se non ce ne fosse nessuno.

La progressiva contrazione dei bilanci ha indotto gli stati maggiori prima a ridurre i numeri dei singoli comparti poi, quando i numeri sono diventati troppo piccoli in relazione a quanto precedentemente detto, a rinunciare ad alcune specialità, quelle ritenute di minore probabile impiego negli ipotizzabili scenari futuri. Purtroppo, dal momento che le dottrine militari dei paesi europei provengono da un'unica matrice, le scelte sono state simili in tutti gli Stati membri e il risultato finale è stato che, ad esempio, oggi in Europa non esiste più una forza di terra corazzata degna di questo nome⁶. Quindi, se oggi con un colpo di bacchetta magica si integrassero tutte le forze dei paesi dell'Unione, si scoprirebbe che avremmo a disposizione uno strumento militare sbilanciato, con una ridondanza di effettivi (in molti paesi, come il nostro, i tagli degli organici possono attuarsi solo con il naturale raggiungimento dell'età pensionabile), alcune specialità diffuse e frammentate, dotate di equipaggiamenti disomogenei e scarsamente interoperabili, altre totalmente assenti.

Ecco allora che si può intravedere una soluzione da attuare mediante uno stretto coordinamento delle attività di pianificazione degli stati maggiori, imposto dal livello politico, che potrebbe avvenire con la supervisione dell'Agenzia Europea della Difesa. In buona sostanza ciascun paese si farebbe carico di un numero limitato di capacità, lasciando ad altri Stati membri di svilupparne le restanti, in modo che alla fine dell'esercizio l'Europa nel suo complesso possa disporre di uno strumento militare adeguato ed equilibrato.

Si tratta certamente di una visione ancora prematura, se non uto-

⁵ Secondo uno studio della *Rand Corporation*, ormai vecchio di oltre un decennio, i Paesi dell'Unione, nel loro complesso spendevano il 50% del bilancio della difesa USA, ottenendo una capacità operativa che non superava il 15% e ad oggi la situazione si è ulteriormente e gravemente deteriorata.

⁶ Nel frattempo lo Stato Maggiore russo ha annunciato che il nuovo futuristico carro in programma verrà prodotto in 4.000 esemplari.

pica, in quanto presuppone un forte e cogente impegno politico da parte di tutti i Paesi europei a mettere a disposizione senza remore e senza caveat le proprie risorse nel caso che si renda necessario l'impiego dello strumento militare, in altre parole si dovrebbe fare un deciso passo in avanti nella definizione di una politica estera e di sicurezza comune, il che non significa necessariamente comunitarizzarla, potendo invece essere definita come la risultante di un dibattito aperto in sede di Consiglio, da approvare con una maggioranza qualificata, in modo che diventi cogente per tutti.

In ogni caso non si tratta di uno sviluppo a portata di mano e che presenta aspetti multidimensionali, come quello della razionalizzazione dell'industria della difesa. È questa un'area delicatissima, tant'è che finora non è stato possibile procedere verso la realizzazione di un mercato unico, come è avvenuto per molti altri settori.

La cooperazione strutturata permanente

Il Trattato di Lisbona ha creato un nuovo potente strumento che finora è rimasto inutilizzato: si tratta della PeSCo (Permanent Structured Cooperation), che nell'idea degli estensori avrebbe dovuto dare un forte impulso all'integrazione delle capacità militari. In buona sostanza è sufficiente che alcuni paesi concordino una cooperazione rafforzata, notificandola all'Alto Rappresentante e al Consiglio, che la approva non all'unanimità, ma a maggioranza qualificata. Si apre così la strada a sviluppi importanti, tenuto conto anche delle condizioni che i Paesi interessati sono tenuti a soddisfare, chiaramente elencati nel Protocollo n. 10 annesso al Trattato.

Purtroppo la PeSCo è rimasta finora in un cassetto, per una carente volontà politica di tutti gli Stati membri, il che deve indurre una riflessione sugli atteggiamenti e le motivazioni dei vari potenziali attori, in primo luogo il Regno Unito, ostile a ogni possibile passo in avanti verso una «ever closer cooperation». Ma anche da parte di altri si possono osservare atteggiamenti di grande cautela, che finora sono appunto stati oscurati dall'alibi britannico, ma che con la Brexit dovranno essere superati.

Si osservi ad esempio l'atteggiamento francese: Parigi da sempre si considera una grande potenza, con interessi globali, che vanno dall'Africa al Pacifico, dotata di un deterrente nucleare, e pronta all'impiego della forza militare in tutte le circostanze in cui ciò appaia favorire gli interessi nazionali. Nel campo della difesa non è restia ad andare al di là dei principi ispiratori dell'Unione, come dimostrato dall'accordo stipulato con la Gran Bretagna alla fine del 2010 che va sotto il nome del Trattato di Lancaster House⁷, che esclude esplicitamente la possibilità che altri Stati membri vi aderiscano, e in base al quale sono state avviate importanti collaborazioni, oltre che nel settore del nucleare militare, anche nel campo della ricerca e sviluppo, ad esempio con l'avvio di un programma per lo sviluppo di un velivolo da combattimento a pilotaggio remoto. La volontà francese di avviare una vera e propria PeSCo che non veda gli altri partecipanti come vassalli deve essere tutta dimostrata e in tal senso gli sviluppi della attuale iniziativa, ora a quattro (Francia, Germania, Italia e Spagna) saranno rivelatori. Le dichiarazioni politiche sono molto interessanti e il dossier è ora nelle mani dell'Alto Rappresentante Federica Mogherini. Il passaggio in Consiglio non è del tutto scontato: come precedentemente ricordato, un'iniziativa che prenda la forma di una cooperazione strutturata permanente deve essere approvata con una maggioranza qualificata⁸, il che nell'attuale quadro politico non è del tutto scontato e comunque richiede un'accurata preparazione politica.

Da parte tedesca le intenzioni appaiono ben determinate: da tempo nel mondo politico tedesco si assiste ad una convergenza bipartisan sui temi della difesa comune europea, sia da parte della CDU che da parte della SPD. Un motivo può essere individuato nella volontà di Berlino di cambiare passo nell'atteggiamento nei confronti delle capacità militari, come più volte recentemente affermato sia dalla ministro von der Leyden, sia della stessa cancelliera Angela Merkel e uno sviluppo in senso europeo è certamente utile a dissipare qualsiasi perplessità e qualsiasi remora dovuta a rimembranze del passato.

⁷ Così denominato dal luogo dove venne firmato il 2 novembre 2010. Prevede una cooperazione bilaterale tra i due Paesi in diversi settori della difesa nel settore degli armamenti nucleari e in campo operativo e dell'industria della difesa, tra cui lo sviluppo congiunto di unUCAV (Unmanned Combat Air Vehicle).

⁸ Almeno 15 stati membri e il 65% della popolazione europea.

L'Italia non può non far parte di questo gruppo di avanguardia, così come la Spagna.

Ma occorre non farsi eccessive illusioni: lo spazio per collaborazioni strutturali certamente esiste, ma almeno in questo frangente storico non si potrà andare oltre accordi tecnici, anche rilevanti, ma che non saranno assolutamente forieri di forze armate europee, troppo forti essendo ancora le remore per una cessione così radicale delle rispettive sovranità nazionali. Un importante sviluppo che ci si può attendere è la decisione di dar vita ad un Quartier Generale di pianificazione, a somiglianza dello SHAPE⁹ NATO, cui finora aveva posto il veto proprio la Gran Bretagna, in virtù del precedente ricordato principio della "non duplicazione".

La strategia Europea

Il 28 giugno 2016, pochi giorni dopo il referendum britannico per l'uscita dall'Unione europea, Federica Mogherini ha presentato il nuovo documento «Strategia globale dell'Unione europea per la politica estera e di sicurezza (Eugs)», che sostituisce il precedente Concetto Strategico di Solana del 2003, aggiornato con qualche modesto aggiustamento nel 2008. Si tratta di un documento complesso, frutto di quasi due anni di lavoro e di una faticosa mediazione con gli Stati membri. Il testo è molto articolato e per le sue dimensioni difficilmente può essere definito Concetto Strategico: è al momento in corso di redazione un discendente documento inteso a delineare le modalità di attuazione dei concetti esplicitati e gli sviluppi politici cui si è precedentemente fatto cenno in tema di PeSCo agevoleranno certamente questo lavoro.

Resta da vedere se l'attuale momento politico in tutti i Paesi europei, con la preoccupante crescita dei movimenti ostili ad una progressiva integrazione, consentirà di fare i passi avanti che sono necessari, non solo dal punto di vista tecnico, ma soprattutto da quello politico.

I più recenti sviluppi dopo l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli USA mostrano una crescente consapevolezza della neces-

⁹ *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*, situato a Mons (Belgio).

sità storica che gli europei si dotino di capacità militari proprie, non potendo più dare per scontato che Washington si faccia carico al di là dei propri interessi diretti della protezione contro rischi e minacce che appaiono oggi più concrete che nel recente passato. Occorre procedere per piccoli passi, affrontando dapprima i dossier dove la contrapposizione dei singoli interessi nazionali non sia un ostacolo insuperabile.

Si guardi ad esempio agli aspetti finanziari: un primo provvedimento cui bisogna porre mano è la revisione del Meccanismo Athena¹⁰ che venne stabilito a somiglianza del principio ancora valido nella NATO del «Costs lie where they fall», che nel quadro della attuale situazione strategica in un certo senso incentiva il fenomeno del *free riding*, cioè del lasciare che siano altri paesi ad impegnare le proprie risorse, umane e finanziarie, per la gestione militare delle crisi, mentre i 'volenterosi' si devono far carico non solo dei rischi anche fisici, ma anche di tutte le spese connesse con le operazioni fuori area dei propri assetti militari; è tempo, e su questo dossier si sta lavorando, di creare un vero e proprio fondo finanziario europeo per la sicurezza, cui attingere per finanziare le spese relative non solo ai rischieramenti, ma anche a quelle gestionali; di più, si dovrebbe pensare anche ad un meccanismo di alimentazione in base al quale una volta decisa un'operazione sotto l'egida dell'Unione i paesi che non intendono impegnarsi militarmente siano chiamati a dare a compensazione un contributo finanziario addizionale.

Sul fronte della spesa per la ricerca e l'ammodernamento un tema cui si sta lavorando è un radicale mutamento dell'atteggiamento delle istituzioni dell'Unione nei confronti delle spese militari: solo fino a pochi anni fa non era neppure pensabile che con i fondi comunitari venissero finanziati programmi della difesa e lo stesso ineludibile utilizzo duale dello spazio veniva guardato con sospetto; basti pensare che la policy della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) esclude

¹⁰ Concepito nel 2004 per finanziare, sulla base di contributi degli Stati membri in proporzione dei rispettivi PIL nazionali, il finanziamento di una serie di spese definite come comuni per operazioni dell'Unione. In pratica, solo una parte molto limitata delle spese relative alle operazioni militari di gestione crisi è messa in comune (stimata tra il 10 ed il 20% a seconda della natura dell'operazione).

esplicitamente questa possibilità. Il clima è ora cambiato: si è cominciato ad accettare il concetto che la ricerca possa avere fini duali ed è stata concordata una *Preparatory Action* per avviare programmi con finalità militari, in vista del post Horizon 2020 in cui il tema dovrebbe essere almeno parzialmente sdoganato. Si è cominciato a parlare, per la verità ancora senza molto successo, di bond europei finalizzati a finanziare programmi comuni di ammodernamento, da attuare in modo congiunto per arginare la attuale inaccettabile frammentazione delle iniziative e che potrebbero favorire le aggregazioni del comparto industriale della difesa che ne migliorerebbero la competitività. Sempre in questa direzione appare desiderabile attribuire un regime fiscale privilegiato ai programmi di ricerca e sviluppo attuati congiuntamente da due o più partner europei, esentandoli dall'IVA, come già avviene in ambito NATO, in virtù della convenzione di Londra del 1951, ed anche questo tema è stato discusso, anche se per ora accantonato per la resistenza dei ministri delle finanze.

Altro dossier su cui si sta lavorando e su cui è possibile fare progressi è quello della regolamentazione dei trasferimenti intracomunitari dei materiali per la difesa, che vede oggi fortemente svantaggiate le Piccole Medie Industrie (PMI), fornitrici di equipaggiamenti e componentistica, soggette a una serie di adempimenti burocratici particolarmente onerosi e complessi.

Come si vede, molte cose si muovono, anche se non alla velocità che sarebbe auspicabile, ma quella che sembra acquisita è una diffusa consapevolezza che i frangenti storici stanno offrendo una grande opportunità che non può andare sprecata: i lavori sono in corso e non dovranno essere ostacolati dalla stagione elettorale, i cui esiti non dovranno influire sugli sviluppi che sono a portata di mano.

EUROPA

Dopo Brexit: verso un nuovo umanesimo europeo

Antonio Magliulo

Introduzione

È come se l'Europa, dopo Brexit, si fosse fermata davanti ad un crocevia: stanca, perplessa, indecisa sulla strada da imboccare. Davanti a sé tre vie, visibili nelle parole pronunciate da alcuni leader europei poche settimane dopo il referendum del 23 giugno 2016 che ha sancito la volontà del popolo britannico di uscire dall'Unione Europea.

Il 6 ottobre 2016 Angela Merkel dichiara: «Se non diciamo che il pieno accesso al mercato comune è condizionato dalla piena accettazione delle quattro libertà fondamentali europee, tra cui la libera circolazione dei cittadini allora ciascuno in Europa comincerà a fare quello che vuole». Il messaggio è chiaro ed è rivolto innanzitutto al nuovo premier inglese, Theresa May, impegnata in una difficile negoziazione con Bruxelles: non si può stare nel Mercato Unico Europeo e impedire la libera circolazione degli uomini. O tutto o nulla. Ma il messaggio è implicitamente rivolto anche agli altri partner europei e suona più o meno così: esiste una sola Europa, una sola destinazione, quella della piena integrazione economica che, al massimo, potrà essere raggiunta procedendo a due diverse velocità.

L'11 settembre Romano Prodi aveva prefigurato un'altra Europa: «Un'Europa unita e forte con attorno a sé una cerchia di Paesi, un "anello di amici", con cui condividere una relazione speciale». All'immagine di un'Europa a due velocità, subentra quella dei cerchi concentrici, con un nocciolo duro costituito dai paesi che condividono la prospettiva di un'unione politica ed economica e una cerchia di

paesi-amici, tra cui l'Inghilterra, che partecipano soltanto ad alcune forme di cooperazione economica.

Il 9 ottobre l'ex premier polacco Jaroslaw Kaczynski, in una lunga intervista al quotidiano *la Repubblica*, dichiara: «Tutti in Europa dobbiamo tornare al concetto di Stato nazionale, la sola istituzione capace di garantire democrazia e libertà». Il leader neoconservatore auspica un gigantesco passo indietro verso un'Europa di Stati nazionali che, soli, possono assicurare ai cittadini europei libertà e democrazia.

Quale Europa vogliamo? Qual è l'Europa migliore? E abbiamo davvero bisogno di un nuovo umanesimo?

In questa breve riflessione, nel tentativo di abbozzare una risposta a quesiti che richiederebbero una lunga e approfondita analisi, toccherò due correlati argomenti. Il primo: come siamo giunti al punto in cui siamo. Il secondo: quali sono i vantaggi e gli svantaggi delle "tre Europe" che abbiamo davanti e perché abbiamo bisogno di un nuovo umanesimo.

Un po' di storia: come siamo giunti al punto in cui siamo

L'antica idea di un'Europa unita rinasce nel pieno della seconda guerra mondiale. Nel 1941, nel confino di Ventotene, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli scrivono il *Manifesto* che porta il nome dell'isola in cui sono reclusi. Negli stessi anni di guerra, combattuta in terra d'Europa, altri autori si cimentano sullo stesso tema. Per tutti è chiaro *perché* occorre unire il Vecchio Continente: innanzitutto per prevenire il ripetersi di una nuova grande guerra. L'Europa rinasce, almeno nelle illuminate menti di alcuni influenti intellettuali, per garantire la pace. Molto più controverso è stabilire *come* unire l'Europa. Nel dopoguerra il dibattito si sviluppa intorno a questa seconda controversa questione.

La disputa si svolge inizialmente tra federalisti e internazionalisti. I federalisti sono una famiglia allargata che annovera tra le proprie fila personaggi del calibro di Spinelli, Rossi, Einaudi, Robbins, Hayek. Vi è un federalismo liberale, che vede nella federazione sovranazionale, europea o mondiale, uno strumento per limitare il potere degli Stati nazionali e dunque il potere della politica sull'economia. Vi è, al

contrario, un federalismo *à la* Ventotene che guarda alla federazione come ad uno strumento moderno per governare economie sempre più sovranazionali e dunque per ristabilire, in un contesto nuovo, il primato della politica sull'economia. E vi è infine un federalismo di matrice cattolica che si ispira, anche nelle relazioni internazionali, ai principi di solidarietà e sussidiarietà. Ciò che accomuna e connota i diversi federalismi è l'idea che, prima di aprire ed integrare i mercati, europei o mondiali, occorra una qualche forma di unificazione politica. *Prima* la politica, *poi* l'economia. Quindi, prima la costituzione di un governo europeo, poi l'apertura e l'integrazione dei mercati.

La tesi alternativa, sostenuta nel dopoguerra da economisti e politici di varia estrazione culturale, è che l'unificazione dell'Europa debba avvenire all'interno del più grande e libero mercato internazionale. L'Europa, anziché chiudersi in se stessa, avrebbe dovuto aprirsi e concorrere alla costruzione di un unico mercato mondiale basato, come durante la prima globalizzazione di fine Ottocento, su due solide istituzioni: un regime commerciale di libero scambio e un sistema monetario aureo. Gli internazionalisti proponevano dunque l'adesione al General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) e agli Accordi monetari di Bretton Woods. È significativo che, nel corso del dibattito costituente, fu respinto un emendamento presentato dal deputato Bastianetto il quale chiedeva che l'Italia, come prescritto nell'art. 11 della Costituzione, acconsentisse a limitare la propria sovranità nazionale non solo per garantire la pace ma anche per costruire l'Europa unita. L'emendamento fu respinto perché, si disse, l'Italia doveva guardare oltre l'Europa.

Come spesso accade, tra i due litiganti – federalisti e internazionalisti – finì per prevalere una terza posizione: quella dei funzionalisti. Il funzionalismo è una dottrina elaborata dall'economista rumeno David Mitrany e applicata, sul piano politico, dal francese Jean Monnet. L'idea è antitetica a quella dei federalisti: per costruire l'Europa unita occorre iniziare dall'economia e non dalla politica, anche perché, nelle condizioni storiche del dopoguerra, era impensabile formare un governo europeo composto da rappresentanti di paesi che fino a pochi mesi prima erano nemici di guerra. L'apertura dei mercati avrebbe invece innescato un processo di progressiva integrazione economica che

avrebbe sollevato una serie di nuovi problemi economici che, alla fine, per essere superata, avrebbe richiesto una qualche forma di unificazione politica. *Prima* l'economia, *poi*, inevitabilmente, anche la politica. Profetizza Monnet: "L'Europa si farà attraverso le crisi, e sarà costituita dalla sommatoria delle soluzioni che saranno date a queste crisi".

Il passo iniziale nel lungo cammino europeo è simbolicamente compiuto il 16 aprile 1948 quando, a Parigi, nasce l'Organisation Européenne de Coopération Economique (OECE), un organismo europeo a cui gli Stati Uniti avevano demandato il compito di gestire i fondi del Piano Marshall. L'Europa è "costretta" ad unirsi per poter beneficiare degli aiuti americani.

Da allora, e fino ad oggi, possiamo immaginare il processo di integrazione europea come una lunga corsa ad ostacoli. In particolare, vi sono state tre grandi tappe e altrettanti ostacoli, l'ultimo dei quali, ancora da saltare, è quello che precede il traguardo finale dell'unità politica.

La prima tappa è la costruzione del mercato unico europeo, che avviene tra il 1950, anno di costituzione dell'Unione Europea dei Pagamenti e il 1990, anno in cui l'Italia, ultimo tra i grandi paesi europei, approva una legge che liberalizza il movimento dei capitali. Col mercato unico viene garantita la libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali.

Ed ecco il primo, previsto, ostacolo: il Mercato Unico funziona solo con l'Unione Monetaria.

La ragione la spiegano gli economisti con la teoria del "quartetto inconciliabile". Vi sono quattro obiettivi, tutti desiderabili: la libera circolazione dei beni, che permette di realizzare quella divisione internazionale del lavoro che è all'origine della ricchezza delle nazioni; la libera circolazione dei capitali, che permette di destinare il risparmio disponibile al finanziamento degli investimenti più remunerativi; un regime di cambi fissi o stabili che favorisce gli scambi internazionali; l'autonomia nella conduzione della politica monetaria che assicura la sovranità economica nazionale. Peccato che non siano compatibili. In particolare, se le politiche monetarie nazionali diventano troppo divergenti non è più possibile mantenere la stabilità dei cambi e si innescano guerre commerciali. Nel 1992, per esempio, la lira italiana

e la sterlina inglese furono costrette ad uscire dal Sistema Monetario Europeo a seguito della decisione della Bundesbank di alzare i tassi di interesse per attrarre i capitali esteri necessari a finanziare la riunificazione del paese.

L'Europa salta il primo ostacolo rinunciando alle sovranità monetarie nazionali.

La seconda tappa è la costruzione dell'Unione Economica e Monetaria che avviene tra il 1992, anno in cui viene firmato il Trattato di Maastricht, e il 2002, anno in cui entra in circolazione l'Euro, la moneta unica gestita dalla Banca Centrale Europea.

Ed ecco, dopo alcuni anni di apparente calma, il secondo atteso ostacolo: l'Unione Monetaria funziona solo con l'Unione Fiscale. La ragione sostanziale l'aveva spiegata, *ante litteram*, il Premio Nobel per l'Economia Robert Mundell. Un'Unione Monetaria può funzionare senza Unione Fiscale solo nel caso (irrealistico) in cui non si verificano shock asimmetrici. Se invece, come solitamente accade, un paese (la Germania) è in espansione e un altro (la Grecia) è in recessione, e se non è possibile ricorrere né alla svalutazione del cambio né a consistenti trasferimenti di persone disoccupate, allora l'unica possibilità è attuare politiche fiscali espansive nell'area depressa (la Grecia). Ma come può l'Unione Europea attuare politiche fiscali espansive quando il bilancio comunitario ammonta a circa l'1% del Pil europeo?

Ed ecco l'ultimo ostacolo davanti a cui è ferma l'Europa: sarà possibile costruire un'Unione Fiscale, e quindi un adeguato bilancio comunitario, soltanto se i popoli europei si riconosceranno parte di uno stesso *démos*: soltanto se ogni cittadino sentirà di avere, oltre ad una coscienza e ad un'identità locale e nazionale, anche una coscienza e un'identità europee. Al di là di ogni tecnicità, i tedeschi non saranno mai disponibili a rinegoziare il debito greco o a finanziare una politica di investimenti in quell'area se non sentiranno i greci come appartenenti ad una comune patria europea.

In breve, nel secondo dopoguerra l'Europa ha scelto la via (funzionalista) della progressiva integrazione economica nella consapevolezza che, un giorno, sarebbe stata necessaria una qualche forma (federalista) di unificazione politica per completare la costruzione europea.

Quel giorno è arrivato.

Il trivio europeo e il nuovo umanesimo

Il 23 giugno 2016 i cittadini britannici fermano il convoglio europeo e scendono rifiutando palesemente la prospettiva di una “ever closer union”. A loro basta restare nel Mercato Unico a patto di poter mantenere la libertà di regolare i flussi migratori e la circolazione degli altri cittadini europei.

Da quel momento l'Europa è ferma, davanti ad un trivio, in attesa di decidere quale direzione prendere.

La prima via è quella funzionalista di “una sola Europa a due velocità”. È un *télos* coerente col disegno originario dei padri fondatori, a condizione che si chiarisca finalmente quale Europa politica si vuole costruire dopo aver percorso tutto il tragitto dell'integrazione economica. *Se* un'Europa federale e democratica capace di governare un'economia comunitaria sempre più complessa e integrata o *se* un'Europa che mantiene, sostanzialmente, il metodo intergovernativo degli accordi tra Stati nazionali. Nella logica funzionalista, quella scelta è stata posposta in attesa di percorrere tutto il tragitto dell'integrazione economica. Ma ora appare evidente che non sarà possibile saltare l'ultimo ostacolo, quello dell'Unione Fiscale, se non sarà chiaro quale Europa politica ci attende. Un autorevole esponente politico inglese, Lord Alton, ha dichiarato che la Gran Bretagna ha rifiutato non l'Europa ma la prospettiva del Superstato europeo di Bruxelles. Ed ha aggiunto: «Continui così e non sarà soltanto il Regno Unito che chiede di uscire dall'Unione Europea ma anche gli olandesi, i danesi, gli svedesi, i polacchi, i cechi, gli slovacchi e gli ungheresi».

La seconda via è quella dell'“Europa a cerchi concentrici”, anch'essa coerente col disegno dei padri fondatori, a condizione che prevalga la consapevolezza che, senza uno “spirito comunitario” e un vigile governo politico, gli anelli più grandi e periferici della catena europea potrebbero spezzarsi: come hanno ammonito gli economisti, il mercato unico senza la libera circolazione degli uomini o l'unione monetaria senza l'unione fiscale difficilmente possono funzionare.

La terza e ultima via è quella di un'“Europa di Stati nazionali”. È quella più lontana dall'ideale originario anche se i padri fondatori non volevano cancellare gli Stati nazionali per creare un Superstato europeo

ma soltanto sviluppare, secondo un implicito principio di sussidiarietà e solidarietà, quello che oggi si chiama un governo multilivello. La terza via è pericolosa perché rischia di riportare l'Europa alla triste e tragica stagione degli opposti nazionalismi. Un pericolo che potrebbe essere scongiurato soltanto se prevalesse un principio di sussidiarietà solidale.

L'Europa è dunque ferma davanti ad un trivio. Tutte le strade sono aperte e tutte conducono ad una mèta europea. Ma la mèta potrà essere raggiunta, e sarà davvero una destinazione europea, soltanto se gli uomini in cammino avranno la coscienza di appartenere ad uno stesso popolo europeo. Questa coscienza è il nuovo umanesimo di cui hanno parlato Benedetto XVI e Papa Francesco.

Benedetto ha invitato a guardare i monaci benedettini, i primi fondatori dell'Europa dopo il crollo dell'Impero Romano: «Innanzitutto e per prima cosa si deve dire, con molto realismo, che non era loro intenzione di creare una cultura e nemmeno di conservare una cultura del passato. La loro motivazione era molto più elementare. Il loro obiettivo era: *quaerere Deum*, cercare Dio. Nella confusione dei tempi in cui niente sembrava resistere, essi volevano fare la cosa essenziale: impegnarsi per trovare ciò che vale e permane sempre, trovare la Vita stessa. Erano alla ricerca di Dio».

E Papa Francesco ha aggiunto: «Possiamo parlare di umanesimo solamente a partire dalla centralità di Gesù, scoprendo in Lui i tratti del volto autentico dell'uomo».

Il nuovo umanesimo è la scoperta dell'altro come un bene per sé, e non come rivale o nemico. L'altro è un bene per sé in azienda, nella società civile, nelle relazioni internazionali. Questa scoperta cambia i rapporti tra gli uomini e tra gli Stati, ed è la sola forza che può consentire di percorrere fino in fondo una delle tre strade che conducono all'Europa unita.

Una breve conclusione

Qual è dunque l'Europa migliore?

Nel dopoguerra gli Stati europei, dilaniati da un'autodistruttiva guerra totale, hanno intrapreso la via funzionalistica della progressi-

va integrazione economica. La costruzione dell'Europa comunitaria è stata una lunga corsa ad ostacoli. Ora siamo davanti all'ultimo ostacolo: l'Unione Fiscale. Per saltarlo occorre sapere cosa si nasconde dietro la siepe. Se c'è l'Europa burocratica e centralistica molti preferiranno conservare, anche a costo di un minore benessere economico, la libertà e la democrazia garantite dagli Stati nazionali. Se c'è invece l'Europa democratica che recepisce i principi di solidarietà e sussidiarietà molti non avranno timore a compiere l'ultimo salto e a costituire il nucleo più solido di una catena di cerchi concentrici.

Ma per compiere quel salto abbiamo bisogno di uno sguardo nuovo sull'*altro*, abbiamo bisogno dello slancio di un nuovo umanesimo.

MEDITERRANEI

Gli effetti economici della Brexit. Uno sguardo a Italia, Grecia e Inghilterra

Emanuele Salsano

Integrazione europea e Brexit: introduzione

Una prima valutazione degli esiti della consultazione popolare tenutasi in Inghilterra lo scorso 23 giugno 2016 sulla permanenza o meno del Regno Unito nell'Unione europea, dalla quale, com'è noto, è emersa la volontà della maggioranza della popolazione votante diretta verso il c.d. *leave* da cui è derivata l'attivazione dello strumento giuridico contenuto nell'art. 50 TUE disciplinante il recesso di uno Stato membro dall'Unione Europea, che una volta perfezionatosi sancirà una nuova Unione a 27 Stati membri, impone, in via di premessa, un breve inquadramento della tematica volto a porre in risalto i più salienti passaggi storici che hanno condotto a tali recenti sviluppi.

Va detto, in questa prospettiva, che il fenomeno integrativo europeo ha rappresentato, sin dalle sue origini, un'esperienza assolutamente peculiare nella quale sono rinvenibili, sul crinale economico, esigenze di competitività sul mercato globale dominato, quest'ultimo, dalle grandi economie mondiali dotate di potenzialità di sviluppo decisamente superiori rispetto a quelle degli Stati europei singolarmente presi e che pertanto hanno inteso fronteggiare tale disparità attraverso la creazione di legami endogeni tali da affacciarsi all'esterno come una sola entità, e sul crinale politico, dall'intento, per certi versi strumentale al primo, di costituire un nuovo modello istituzionale capace di predisporre *guidelines* coerenti e condivise su tutto il territorio europeo

In ordine, poi, alle possibilità applicative di dette strategie, il presupposto su cui il fenomeno in analisi si fonda è rappresentato da un'idea, per certi versi non completamente corrispondente al vero, di

una preesistente omogeneità, non solo, economico-industriale tra le economie nazionali da unificare (*rectius* area economica ottimale), ma anche, culturale e *lato sensu* sociale della base consociativa costituita dai cittadini dei paesi membri. Siffatto assunto, sebbene condivisibile agli albori del processo d'integrazione, è stato in parte posto in crisi dal perseguimento di una dinamica scandita dal susseguirsi di fasi evolutive volte, per un verso, ad intensificare i legami tra i paesi aderenti e, per l'altro, ad allargare il numero degli Stati Membri.

Quest'ultima affermazione, invero, pare essere confortata, specialmente a seguito del processo di democratizzazione dell'Unione Europea, da una serie di eventi, tutti contrassegnati dalla partecipazione popolare alle decisioni comuni che hanno determinato l'arresto e la rimodulazione dell'incedere dello sviluppo dell'Unione così come inteso e voluto dalla *governance* europea.

Sulla base dei descritti elementi va operata una valutazione di tipo economico degli esiti della consultazione referendaria (di tipo consultivo) che ha innescato il meccanismo di uscita dell'Inghilterra dall'Unione Europea. Va appena soggiunto, restringendo il fuoco d'analisi sulle peculiarità della partecipazione inglese allo sviluppo dell'integrazione europea, che questa si caratterizza per un elevato grado di atipicità e specialità rispetto agli altri paesi. Difatti, sono numerosi i casi in cui l'Inghilterra si è avvalsa delle c.d. *clausole opt out* così come accaduto per l'adozione della moneta unica a cui, com'è noto, non ha mai acconsentito. Va purtuttavia considerato che a prescindere dalla partecipazione all'Euro, l'Inghilterra rappresenta uno Stato importante in Europa e la sua partecipazione all'Unione le ha permesso di non rimanere isolata rispetto a decisioni in materia non solo *tout court* economica ma anche geopolitica.

Il Trattato di Maastricht e le origini lontane (ma non troppo) della Brexit

La *Brexit* rappresenta il campanello d'allarme per l'Europa perché può essere letta come conseguenza della presa di coscienza da parte dei cittadini inglesi, in questo caso, delle profonde contraddizioni e

delle evidenti carenze dell'UE e del fallimento neoliberista del potere delle banche.

Prima, però, di giungere ad una interpretazione e valutazione della portata di tale nuovo assetto degli equilibri europei, giova incentrarsi sui motivi che hanno spinto l'iter evolutivo dell'esperienza unionistica verso un così brusco cambiamento. In tal senso va richiamata ed evidenziata nella sua effettiva portata una tappa cruciale del processo integrativo nel delicato passaggio verso un modello d'integrazione maggiormente capillare e diffusivo che è rappresentata dal Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992 dagli allora 12 paesi membri della Comunità Europea ed entrato in vigore il 1° novembre 1993¹.

Con tale accordo dopo la fine del confronto bipolare e la riunificazione della Germania, viene rilanciata l'idea di un'unione politica da affiancare alla Comunità Economica Europea e ridefinito un nuovo assetto istituzionale comunitario basato su 3 pilastri: la Comunità Europea, la Politica estera e di sicurezza comune e gli Affari Interni. Sotto il profilo che maggiormente rileva in questa sede, il Trattato di Maastricht ha inoltre definito le tappe per la creazione dell'Unione Monetaria, delineando l'assetto istituzionale che avrebbe preposto al funzionamento della moneta unica e indicando i requisiti che gli Stati membri avrebbero dovuto rispettare per poterla adottare, ad esempio i parametri di finanza pubblica (deficit/PIL al 3%, debito/PIL al 60%).

Sotto il profilo dell'analisi economica ne è disceso un sistema caratterizzato dalla devoluzione di competenze in materia di politica economica e finanziaria da parte delle Istituzioni nazionali appannaggio di quelle europee che, come di seguito si vedrà più dettagliatamente, ha determinato una consistente erosione delle capacità decisorie a livello nazionale. Tale processo, invero, si è caratterizzato per una progressione graduale nella riduzione degli spazi di manovra dei governi nazionali anche per quelli che, come l'inglese, hanno goduto di "posizioni" contrassegnate da un maggior grado di autonomia.

¹ E. Salsano, «Il trattato di Maastricht e patto di stabilità», *Iura & Legal Systems*, Dicembre 2014.

La rilevanza di tale assetto regolatorio approntato con l'anzidetto Trattato è poi confermata e sviluppata dal contenuto del successivo Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre 2007 il quale rappresenta, da un lato, il punto di arrivo del lungo processo di revisione dei trattati europei e, dall'altro, il punto di partenza del rinnovato assetto strutturale e funzionale europeo in cui riluce una decisiva modificazione del processo decisionale delle istituzioni europee. Questo, difatti, ha reso maggiormente incisiva e pervadente l'azione di *governance* in ambito monetario e fiscale dell'Unione riducendo proporzionalmente gli spazi di manovra alle politiche nazionali.

Per questi motivi il presente contributo intende analizzare in primo luogo i motivi alla base della sfiducia manifestata dal popolo britannico verso l'Unione Europea che vanno rintracciati proprio nella predisposizione delle strutture regolatorie originate con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht.

Queste, invero, hanno portato alle economie partecipanti, ed in particolar modo a quella inglese, conseguenze tanto di segno positivo quanto di segno negativo. Talché, al sol fine di prospettare un quadro coerente con i fini della presente analisi, si considereranno brevemente i vantaggi soffermandosi, invece, in modo più puntuale sugli svantaggi di matrice economico-finanziaria che in buona misura hanno inciso sul voto britannico.

Sotto il primo profilo va rilevata una graduale integrazione dei mercati finanziari dei paesi membri ed il progressivo sviluppo di un mercato finanziario unico che ha prodotto l'effetto di aumentare il grado di sostituibilità tra finanziamento mediante ricorso al credito bancario e finanziamento con emissione di titoli (tale processo risulta frenato però dalla mancata adesione del Regno Unito all'UEM)². L'introduzione dell'euro ha impresso una spinta decisiva volta alla creazione di un mercato finanziario integrato facendo cadere il principale ostacolo alla fornitura di servizi finanziari su base transfrontaliera³. Detta integrazione determina una situazione in cui non sussistono elementi di

² «Il processo di integrazione dei mercati finanziari in Europa», *Bollettino mensile della BCE*, Ottobre 2003.

³ E. Salsano, R. Lombardi, *Crisi finanziaria e crisi reale. Analisi ed effetti*, Editrice Gaia, Salerno 2009.

atrito che possano costituire una discriminante per la capacità degli agenti economici di reperire ed investire capitali, in particolare a causa della loro ubicazione geografica.

Sotto il secondo profilo, quello su cui il presente contributo si soffermerà più diffusamente, si segnalano cinque punti fondamentali, anche se ormai hanno rilievo solo due dei cinque parametri originari considerato che tasso di inflazione e tasso di interesse sono irrilevanti in quanto vicini allo zero.

Il primo è relativo alla perdita di sovranità monetaria a partire dal 1999 con l'istituzione della BCE e del SEBC, che ha determinato una perdita di importanza ed efficacia della politica monetaria di matrice nazionale. Quest'ultima, è notorio, all'interno del sistema europeo risulta, dal punto di vista dei singoli Stati aderenti, attribuita in via esclusiva alle istituzioni finanziarie europee le quali, in special modo la BCE, mediante l'adozione di atti normativi ed amministrativi anche di natura sanzionatoria, di decisioni in attuazione della politica monetaria e del controllo dell'inflazione nonché dell'adozione di provvedimenti di urgenza il cui utilizzo si è diffuso in modo significativo per fronteggiare la crisi finanziaria globale. Gli Stati membri, dunque, godono di "autonomia vincolata" in materia di politica monetaria in ragione dell'attribuzione di poteri alla Banca Centrale Europea ed al SEBC. La circostanza che sia la *governance* economico-finanziaria di livello sovranazionale ad essere preposta alla individuazione ed applicazione degli strumenti di finanziamento del bilancio e determinazione dei tassi ufficiali⁴ rappresenta, indubbiamente, uno dei principali fattori che hanno indotto, specialmente a fronte della opaca efficacia delle misure adottate a livello unionistico di contrasto agli effetti sulla popolazione della crisi, l'opinione pubblica inglese a ritenere la partecipazione al disegno europeo, nonostante la limitata inclusione alla UEM, controproducente e limitativa delle potenzialità dell'economia inglese.

Il secondo è relativo all'impegno a condurre una politica di bilancio sostanzialmente orientata al pareggio (come, peraltro, emerge dal novellato art. 81 della Carta Costituzionale italiana), che ha compor-

⁴ M. Bagella, *L'euro e la politica monetaria*, Giappichelli, Torino 2015, p. 53 e ss.

tato una perdita delle politiche Keynesiane anticicliche. Queste ultime sono rappresentate dall'insieme delle azioni governative volte a prevenire, superare o ridurre gli effetti dei cicli economici ossia delle fluttuazioni dell'attività economica caratterizzate dall'alternarsi di periodi di aumento (picchi) e periodi di recessione (valli). Possiamo avere cicli economici in cui sotto l'eccesso di accumulo o di sovrapproduzione, che segue le aspettative del calo del tasso di profitto (o il tasso di profitto è inferiore al tasso di interesse), si ha una riduzione degli investimenti e una decelerazione nel livello di attività. Inoltre, fattori esogeni come le crisi petrolifere e le crisi finanziarie possono invertire il ciclo e accentuare i suoi effetti. Va sul punto rilevato che le politiche anticicliche, sostenute dai keynesiani, traggono ragion d'essere dall'assunto in base al quale il ciclo economico non è organismo di autoregolamentazione, come pensavano i neoclassici. Difatti, secondo la scuola keynesiana il deficit pubblico è il principale strumento di politica economica per mitigare gli effetti del ciclo. Così, durante la recessione, il governo dovrebbe intervenire con la riduzione delle tasse, promuovendo l'espansione del credito e l'aumento di spesa, investendo in modo da stimolare l'economia. In questo modo, durante la recessione, il deficit di bilancio deve espandersi al fine di ristabilire l'equilibrio economico. L'opposto dovrebbe verificarsi durante la fase ascendente del ciclo: durante i periodi di prosperità, il governo deve aumentare la tassazione, che costituisce un surplus per pagare i debiti e per formare un fondo di riserva che può essere utilizzato durante i periodi di recessione (o depressione). Ciò spiega perché le scelte operate dalla *governance* europea nell'ambito delle politiche di bilancio possono essere lette come fattore di debolezza specialmente sul piano sociale, ambito in cui si sono registrate gravi ripercussioni in termini di benessere diffuso. Vale la pena richiamare, per meglio comprendere, il precedente storico della crisi del '29, che per contro fu prima industriale e poi finanziaria, a causa della quale il capitalismo piombò nella spirale della sovrapproduzione e l'offerta divenne molto più ampia della domanda. Si rammenta, infatti, che si impiegarono ventidue anni per recuperare ciò che si era perso in soli tre anni e gran parte del merito va dato proprio a Keynes che teorizzò un nuovo modello di sviluppo il quale assumeva che una crescita stabile necessita di uno

sviluppo sociale complessivo e che la migliore garanzia per una crescita economica di tal fatta di medio-lungo termine fosse data proprio dallo sviluppo sociale.

Il terzo è, dal canto suo, costituito dalla riduzione della possibilità di aggiustamento della bilancia dei pagamenti precedentemente consentita da una variabilità sia pure limitata dei tassi di cambio. I tassi di cambio fissi comportano una maggiore difficoltà a perseguire con manovre monetarie e finanziarie obiettivi di sviluppo e di occupazione. Si pensi agli interventi di sterilizzazione compiuti dalla banca centrale per contrastare le variazioni della base monetaria e stabilizzare il corso internazionale della valuta, in conseguenza, ad esempio, di variazioni nelle riserve in valuta estera dovute a surplus o a deficit della bilancia dei pagamenti. Ciò avviene mediante la cessione ed acquisizione di titoli pubblici da parte dell'istituto di emissione, in modo da riassorbire o reimmettere nel sistema l'ammontare di base monetaria pari al livello di avanzo o disavanzo della bilancia dei pagamenti. Ebbene, tale strumento per isolare il canale estero o interno di creazione della base monetaria, non potendo essere attuato in un sistema di tassi fissi, ha ulteriormente ridotto lo spazio di manovra delle Istituzioni nazionali.

Il quarto, invece, va identificato nella tendenza ad una crescente specializzazione della struttura produttiva dei singoli paesi membri piuttosto che ad una diversificazione della loro produzione e, conseguentemente, delle loro esportazioni.

Il quinto ed ultimo è il grado di apertura delle economie dei paesi membri verso altri paesi posti all'esterno dell'UEM.

Per questi motivi nell'UEM si registrano opinioni difformi tra gli economisti. Restano piuttosto scettici nei confronti di questa Unione Monetaria sia i liberisti ad oltranza, fautori per ragioni di principio dei sistemi di tassi di cambio flessibili, sia coloro che temono i possibili effetti negativi di riallineamento dei tassi di cambio provvisoriamente fissati tra le monete dei paesi membri⁵.

⁵ D. Cavalieri, *Corso di Economia politica. Analisi macroeconomica*, vol. 2, Giuffrè, Milano 2000.

Brexit: risultato di un decennio di crisi e della austerità europea

La ricostruzione sin qui operata non può non dare il giusto risalto anche a fattori di origine esogena, quale la crisi originatasi negli Stati Uniti nel 2007 che ad oggi si è estesa colpendo in misura drammatica le economie più esposte del continente europeo. Ebbene, a fronte di tale emergenza l'Unione, sulla base degli anzidetti meccanismi istituzionali e decisionali, ha posto in essere una serie di misure economico-fiscali (*fiscal compact – six pack*) che nel perseguire il fine di rendere più stabile l'area non ha però mancato di produrre effetti per così dire collaterali sulla tenuta economica non solo degli operatori economici privati ma anche delle economie nazionali più deboli. La c.d. *austerity* fortemente voluta dalla Germania, ha difatti causato, per il mezzo di stringenti vincoli di bilancio imposti agli Stati membri meno consolidati sotto il profilo della tenuta dei conti pubblici, un generale fenomeno sperequativo da cui è sorto un generalizzato sentimento di ostilità nei confronti delle istituzioni europee da parte della cittadinanza europea. Anche questa può essere una chiave di lettura delle motivazioni della *Brexit* che verrà successivamente approfondita.

Va infine operato un richiamo all'impatto provocato dai delineati vincoli alla partecipazione dell'Unione Europea sul settore finanziario il quale, non va sottaciuto, si è oramai affermato quale volano della crescita globale e la cui rilevanza è emersa in tutta evidenza, proprio in questo decennio di crisi nella misura in cui non solo la partecipazione dei privati ma anche e soprattutto quella degli Stati a tali meccanismi ha manifestato il potenziale di rischio tradottosi nel default di economie considerate più deboli quali ad esempio quella greca e in perdurati stati di recessione e stagnazione di altre come quella italiana.

Viene così a delinearsi uno scenario contraddistinto da un elevato tasso di interconnessione ed interdipendenza tra i paesi membri le cui singole strategie di politica economica sono in buona parte demandate alle istituzioni europee e, in una, sono capaci di propagare i propri effetti con estrema velocità "contagiando" le altre impossibilitate, in virtù del descritto meccanismo decisionale pressoché monopolizzato dalle Istituzioni di Bruxelles, a reagire in autonomia. Le tratteggiate conseguenze di matrice economica scaturenti dall'Unione Europea post-Lisbona risultano essere notevolmente influenzate dalle contingenze prodottesi

nell'ultimo decennio a seguito della "Grande Recessione" cominciata nel 2007 con il crollo della "bolla immobiliare" e sfociata nel crollo generale di *Wall Street* nel settembre 2008, con il fallimento della *Lehman Brothers*, una delle più importanti banche d'affari del mondo.

La propagazione su scala mondiale delle ripercussioni di tale crisi ha, peraltro, riaperto la disputa tra economisti keynesiani e non keynesiani e ciò anche in ambito europeo ove, nella fase di elaborazione delle risposte dell'Unione alla perdurante recessione, si è registrato in diversi casi un acceso contrasto.

In particolare riguardo alla "diagnosi" sulle cause della crisi v'è pressoché unanime opinione, in dottrina e tra gli *stakeholders* nazionali, nel riconoscere che queste siano riconducibili alla "bolla immobiliare" americana (troppo generosa concessione dei mutui praticamente a chiunque) che, sgonfiandosi rapidamente (nel 2007), ha contagiato (nel 2008) tutto il mercato finanziario, costretto quindi ad una fortissima "correzione" che ha portato tutto il sistema in recessione. Talché è apparso dunque necessario avviare urgenti misure finanziarie di aggiustamento e sostegno all'economia, ad evitare di ripetere gli stessi errori fatti a seguito della terribile crisi del 1929 quando, ai primi segnali di "ripresa" dell'economia, sono state avviate troppo in fretta politiche di austerità che, nell'intento di impostare corrette misure di controllo della spesa pubblica, hanno invece avviato una spirale depressiva su tutta l'economia americana durata circa vent'anni e superata solo grazie agli immensi sacrifici e alla gigantesca mole di spese straordinarie generata dall'entrata in guerra nel secondo conflitto mondiale.

È però sulla "prognosi", cioè sulle corrette azioni di intervento sull'economia della propria nazione (o federazione di nazioni), che verte la disputa tra economisti. I keynesiani sostengono che l'esperienza degli anni '30 americani sia sufficiente a provare che l'avvio di politiche di austerità durante periodi di recessione non solo non aiuti a uscire dalla crisi, ma l'aggravi, con il rischio di farla diventare lunga depressione. Gli altri sostengono invece che l'unico modo di risolvere veramente i problemi delle "bolle" generate dagli eccessi di spesa, sia quello di "tirare i freni" dell'economia (detto in parole povere), così da riequilibrare il sistema. È vero che questa "frenata" produce nel sistema economico interne dolorose conseguenze sulla popolazione, sulle imprese e nel mercato del lavoro, ma nel giro di qualche anno

si ristabilisce l'equilibrio economico e si ha il recupero di un sistema virtuoso, non viziato dall'eccessivo indebitamento.

Va rilevata sul punto una recente riflessione⁶ a mente della quale mentre con una politica di austerità si può raggiungere il risanamento, ma solo in tempi lunghi e attraverso pesanti sofferenze, con un'adeguata politica di provvisorio incremento delle spese fatta all'inizio della crisi si può raggiungere lo stesso risultato in minor tempo e con minori sofferenze. Il pericolo di una crescita incontrollata dell'inflazione è sostanzialmente impossibile (in questa fase di recessione e di tassi quasi a zero), dato che c'è tutto il tempo e lo spazio tecnico necessario per rialzare i tassi e raffreddare tempestivamente gli eventuali eccessi.

Le sfide che le Istituzioni nazionali ed europee hanno dovuto affrontare, come è emerso dalle considerazioni che precedono, sono certamente di elevata complessità. Le azioni intraprese, benché da più parti criticate, appaiono seguire un percorso coerente improntato alla prudenza ed al rigore. Ciò posto va però rilevato che queste non hanno sicuramente sortito l'effetto di limitare le ripercussioni sociali in termini di ampliamento della sperequazione della ricchezza.

La *Brexit* in termini generali ridurrebbe anche se non di molto la grandezza dell'Europa: il suo peso nel mondo scenderebbe dall'attuale 22% al 18%. In sostanza sarebbe la seconda economia del mondo, dietro agli Stati Uniti (25%) ma ancora davanti alla Cina (16%).

Ai fini della presente analisi ci concentreremo su tre realtà economiche ovvero Inghilterra, Grecia e Italia.

Per quanto riguarda l'Inghilterra diversi settori cruciali per l'economia inglese subirebbero un forte contraccolpo. Quello chimico, quello dell'automotive, meccanico e dell'ingegneria sarebbero quelli che più soffrirebbero, causando un effetto a catena disastroso.

L'agenzia di rating statunitense Standard & Poor's ha calcolato l'indice di esposizione all'uscita di Londra (*Brexit Sensitivity Index*), basato su fattori come esportazioni di beni e servizi verso il Regno Unito in relazione al Pil nazionale, flussi bidirezionali di emigrazione, crediti del settore finanziario su controparti britanniche e investimenti stranieri diretti nel Regno Unito.

Secondo questa analisi, l'Italia si trova tra gli ultimi paesi nella clas-

⁶ P.R. Krugman, *Note sulla Brexit*, 12 giugno 2016.

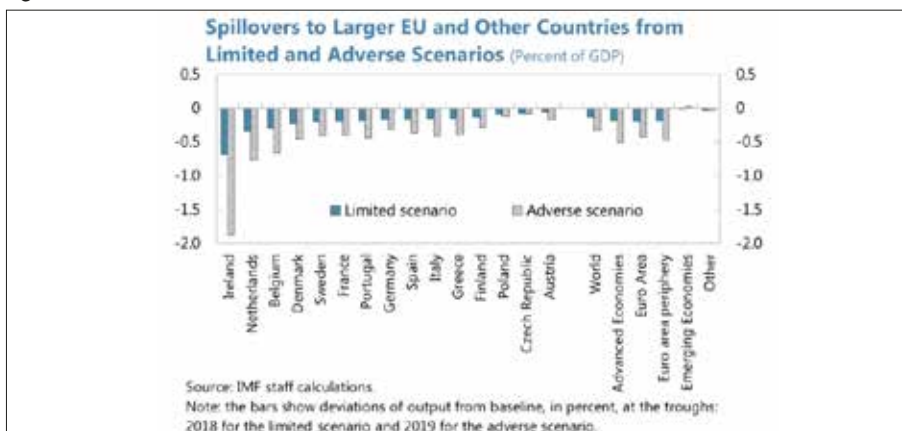
sifica. Il nostro interscambio di beni e servizi con la Gran Bretagna è intorno al 3% del Pil. Anche sul mercato azionario l'esposizione della Borsa italiana sarebbe modesta e limitata ad alcune società.

Per quanto riguarda invece il commercio e la finanza si può dire che mentre per il Regno Unito l'Europa pesa per circa la metà dei suoi interscambi commerciali, per i singoli paesi dell'Unione il peso del Regno Unito è molto inferiore. Per esempio, per l'Italia il Regno Unito pesa per il 5% dei suoi interscambi totali, mentre per Francia e Germania per il 7%. Dal punto di vista finanziario, invece, come si è visto già oggi, le piazze del continente sono molto interconnesse: se perde Londra, perdono anche Milano, Francoforte e Parigi.

Se si considera, invece, la debolezza del nostro debito pubblico, vi sarebbe la possibilità di un'esposizione indiretta agli effetti della *Brexit* in termini di instabilità dei mercati e sempre secondo gli esperti un impatto duro si avrà invece sulle quotazioni delle nostre banche e sullo spread.

Molto incerti sono gli effetti di trasmissione del "contagio", soprattutto in termini di impatto economico complessivo. Il Fondo monetario internazionale ha provato a stimare una forbice degli impatti possibili nei diversi paesi, producendo il grafico in basso. I paesi più colpiti, a causa delle dimensioni della loro economia e delle interconnessioni con l'economia britannica, sarebbero Irlanda e Paesi Bassi, mentre per Francia, Germania, Italia e Spagna si stimano effetti al più modesti (tra -0,2% e -0,5% di PIL).

Figura 1



Fonte Fondo monetario internazionale

Va inoltre sottolineato che il Regno Unito oggi contribuisce con 7 miliardi di euro all'anno netti al bilancio comunitario. In caso di uscita totale del Regno Unito dall'UE, questa cifra dovrebbe essere spalmata sugli altri paesi dell'Unione. In particolare, i maggiori costi dovrebbero essere sopportati da Germania (1,7 miliardi di euro in più all'anno), Francia (1,3 miliardi) e Italia (poco meno di 1 miliardo).

Per l'Italia si tratterebbe di un maggior costo relativamente modesto, equivalente allo 0,1% del totale delle spese di bilancio nazionali (840 miliardi di euro).

Inoltre, in caso di accordi UK-UE che permettano al Regno Unito di avere ancora accesso al mercato unico, è probabile che il contributo di Londra alle spese comunitarie porti le maggiori spese di tutti gli altri paesi a ridursi; nello scenario più roseo, queste si dimezzerebbero.

L'uscita di scena del Regno Unito potrebbe far scattare sogni di uscita sopiti in altri paesi UE, come ad esempio Grecia e Italia che sono stufe di politiche di austerità che durano ormai da anni.

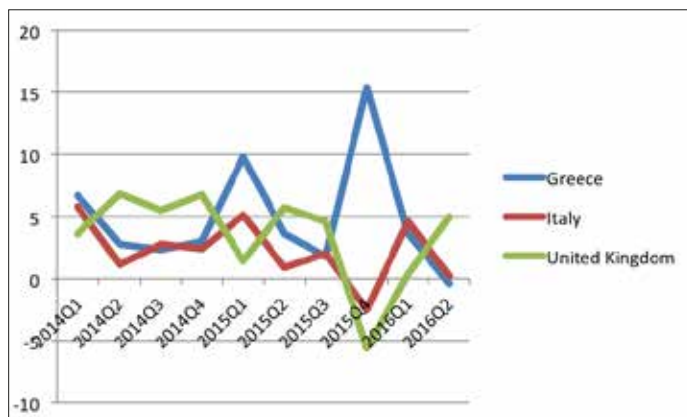
Alcune riflessioni conclusive

In ordine all'analisi dei motivi che hanno condotto alla "disaffezione" nei confronti dell'Unione da parte dell'Inghilterra, quelli genetici sono rintracciabili nei vincoli imposti dapprima con il trattato di Maastricht e viepiù intensificatisi attraverso le azioni poste in essere dalla *governance* europea a fronte della crisi globale, le quali invero possono correttamente ascrivere nel novero dei motivi sottostanti il voto britannico. Ciononostante sarebbe limitativo ed inesatto ritenere che le ragioni della c.d. *Brexit* debbano essere tutte rintracciate nel settore economico. Non va, quindi, ignorata una componente di provenienza interna caratterizzata per un crescente scetticismo rispetto all'operato del governo allora in carica. Parimenti determinanti, come correttamente rilevano gli studi condotti, sono state ragioni legate al fenomeno dell'immigrazione che, seppur incidentalmente, hanno ad ogni modo stretti legami con gli analizzati profili economici.

Sul versante delle conseguenze della *Brexit* è inoltre possibile sostenere che esse non incideranno sulle economie nazionali dei singoli

paesi, anzi è possibile che nel breve periodo siano prevedibili effetti positivi specialmente per il Regno Unito che a seguito della svalutazione della sterlina avrà un aumento delle esportazioni e del turismo con effetti benefici sull'economia.

Figura 2
Deficit pubblico per quadrimestre 2014-2016



Fonte Eurostat; valori in milioni di euro non aggiustati stagionalmente

La Fig. 2 mostra l'andamento del deficit pubblico per il quadrimestre 2014-2016 per 3 nazioni: Grecia, Italia ed Inghilterra. I dati mostrano forti oscillazioni (verso l'alto e verso il basso) del deficit pubblico. In particolare, notiamo riduzioni nei due trimestri del 2016, ossia a cavallo dell'avvento Brexit, per l'Italia e la Grecia, mentre si registrano aumenti per l'Inghilterra. Ciò potrebbe significare, seppur in maniera previsionale, che l'avvento di Brexit ha prodotto un effetto significativamente positivo per la Grecia e l'Italia, ma negativo per l'Inghilterra. Comunque è pur vero che l'informazione contenuta in questa figura (Fonte Eurostat) potrebbe essere fortemente influenzata dalla componente temporale o stagionale, che non risulta essere eliminata dalla serie storica del deficit pubblico.

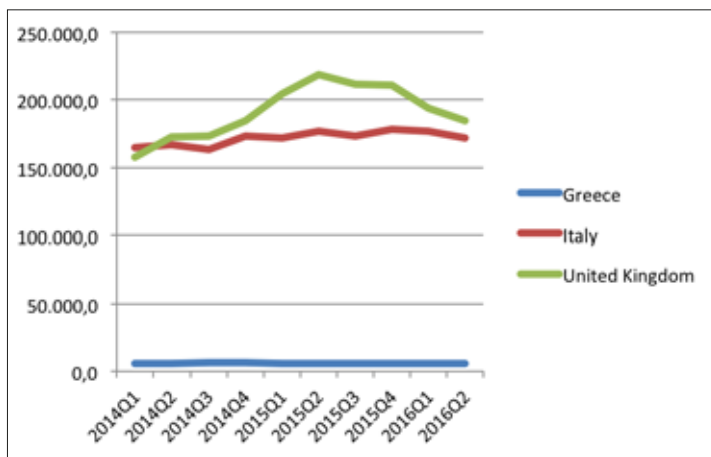
Con particolare riguardo alle economie prese in considerazione dalla presente analisi emerge che Inghilterra, Grecia e Italia non saranno richiamate a rispettare le regole del rapporto Deficit/PIL considerando che quasi tutte le nazioni riusciranno a rispettarlo, ma il problema serio è legato al rispetto del parametro che prevede un debito

inferiore al 60% del Pil che non sarà invece rispettato dai due terzi dei paesi aderenti.

Mentre la Commissione Ue ha appena chiesto a Roma ulteriori sforzi nella riduzione dello stock rispetto al Pil (stimato oltre il 130% quest'anno), il caso estone è il più eclatante, ma non è isolato: 11 sui 28 membri dell'Unione sono i paesi con un livello al di sotto della faticosa soglia del 60%, che insieme al livello deficit/Pil inferiore al 3% è diventato il dogma della politica di bilancio europea dagli anni Novanta a oggi.

Per una volta la Germania non è tra i primi della classe, ma punta ad avvicinarsi all'obiettivo, facendo registrare un debito al 69,2% del Pil nel 2016 rispetto al 79,7% del 2012.

Figura 3
Debito pubblico per quadrimestre 2014-2016



Fonte Eurostat; valori in milioni di €

La Fig. 3 mostra l'andamento del debito pubblico per il quadrimestre 2014-2016 per 3 nazioni: Grecia, Italia ed Inghilterra. Il periodo considerato ci permette di dare un'interpretazione, seppur provvisoria e previsionale, all'effetto di Brexit sull'andamento del debito pubblico. In altri termini, l'obiettivo è quello di capire se Brexit abbia avuto un effetto positivo su queste tre economie, in particolare sull'Inghilterra. I dati mostrano che, mentre per la Grecia il debito pubblico rimane

pressoché costante durante il periodo considerato, per l'Italia troviamo una leggera flessione al rialzo e per l'Inghilterra una più marcata flessione al ribasso. Ciò, seppure in maniera marginale e previsionale, ci permette di dire che Brexit genera un effetto positivo, in termini di riduzione del debito pubblico, soprattutto per l'Inghilterra, mentre un effetto pressoché nullo per Italia e Grecia.

Anche Malta nel 2017 dovrebbe entrare nel club dei virtuosi, che invece la Finlandia ha abbandonato nel 2015 e la Slovenia nel 2013. Gli altri paesi sono fuori rotta, con Portogallo, Spagna, Italia e Grecia ben oltre quota 100 per cento.

Ma perché il criterio del debito è così importante? Con l'entrata in vigore del fiscal compact che la Gran Bretagna ha sottoscritto è possibile l'apertura di una procedura di infrazione per i paesi che hanno un livello superiore al 60% e non riducono di un ventesimo all'anno la quota di debito che li separa da quella soglia. Il calendario varia da caso a caso: per l'Italia l'obbligo è scattato quest'anno, mentre per gli undici virtuosi questa regola non vale. C'è chi sostiene che l'importante non sia tanto il livello ottimale del debito, ma la sua sostenibilità, ovvero la capacità di pagare gli interessi su questo debito e di far ripartire il Pil. In questo senso le ultime misure della Bce possono aiutare i governi che non hanno più alibi e devono fare la loro parte.

Tabella 1
Rapporto Debito/PIL (*proiezioni)

GEO/TIME	1995	1996	1997	1998	2013	2014	2015	2016*
GRECIA	97	99,4	96,6	94,5	175,1	179,2	176,9	185
ITALIA	124,2	124	121,6	118,1	129	132,5	132,7	132,4
INGHILTERRA	47,49	47,57	46,87	44,21	89,31	89,4	88,89	89,1

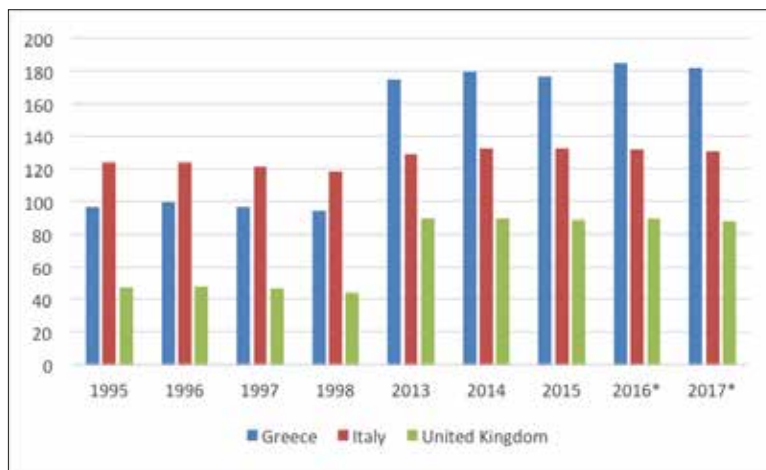
Fonte Commissione Europea

Al momento della firma del trattato, l'Italia non rispettava i parametri (60%) e al pari della Grecia il criterio nominale di convergenza relativo al debito pubblico per gli anni Novanta (si veda tabella) indicava valori nettamente superiori. Gli obiettivi di rientro in termini di debito pubblico sono stati vanificati da una recessione e deflazione più pronunciate rispetto alle previsioni, da un calo della domanda e

riduzione dell'occupazione con una lievitazione del debito per gli anni 2015/2016.

In conclusione, in relazione alle prospettive future occorre sottolineare *in primis* che il processo di recesso dai trattati istitutivi dell'Inghilterra impiegherà, come sostenuto da fonti autorevoli, alcuni anni come si evince anche dal grafico riportato di seguito.

Figura 4
Rapporto Debito/PIL (*proiezioni)



Fonte Commissione Europea

La Fig. 4 descrive il rapporto Debito/Pil per 3 nazioni: Grecia, Italia ed Inghilterra.

Tale prospettiva per un verso giustifica i limitati effetti di breve periodo che si sono registrati sia sulla sterlina sia sull'import-export. Nel futuro immediato una variabile significativa sarà rappresentata dal cambio di guida registratosi negli Stati Uniti, esito questo da molti letto in continuità con la *Brexit* nonché, per inciso, col voto negativo sul referendum costituzionale italiano dello scorso 4 novembre 2016.

Questo scenario, però, non dovrebbe pregiudicare la ripresa economica in corso, seppur lentamente, nella zona euro essendo questa trainata prevalentemente dalla domanda interna. Il verosimile, nonché confermato dai più recenti rilevamenti, indebolimento della sterlina e il corrispondente calo dei mercati finanziari rischiano di produrre un

effetto "contagio" che potrebbe portare ad un aumento dei rendimenti dei titoli sovrani dei paesi periferici dell'eurozona.

In definitiva, appare corretto sostenere che con l'uscita dell'Inghilterra dall'Unione Europea, quando tale processo si perfezionerà, quest'ultima Istituzione continuerà ad esistere e, con modalità non ancora del tutto prevedibili, ad essere attrattiva nei confronti della stessa economia inglese, che cercherà comunque di ritagliarsi finestre di dialogo con il partner continentale. Quest'ultimo, dal canto suo, dovrà, alla luce dell'esperienza inglese, recuperare i valori originari nella direzione della integrazione sociale improntata al benessere economico diffuso, assicurando massimi livelli di aiuto ai cittadini piuttosto che agli istituti di credito internazionali, divenuti simbolo del potere economico e catalizzatori dello scontento sociale.

INCONTRO DI CIVILTÀ

New Legal Developments in the Inter-American System of Human Rights: Some Observations on the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons

Luigino Manca

1. Introductory Remarks

According to recent statistical data of the United Nations the number of older people has increased in these last years. This trend seems set to continue in the coming decades. In fact, between 2005 and 2030 «[...] the number of people in the world aged 60 years or over is projected to grow by 56 per cent, from 901 million to 1,4 billion»¹ and even in 2050 «the global population is projected to more than double its size in 2015 reaching nearly 2,1 billion»².

These are undoubtedly important figures calling for careful reflection with regard to their varied implications, particularly, from a legal point of view, the protection of the rights of older people. This specific topic is especially relevant in the light of the current adverse international economic situation which is liable to affect the general well-being of older people and their exercise of several fundamental rights, such as the right to health.

Obviously, legal protection of older people can be examined from a two-fold perspective, i.e. at domestic and international level. The present study focuses on the international legal framework as well as on recent developments at regional level, notably in the context of the Inter-American system of human rights. In fact, the General Assembly of the Organization of American States (OAS)³ on 15 June 2015 has

¹ See United Nations, Department of Economic and Social Affairs Population Division, Report “World Population Ageing 2015”, New York, 2015, p. 2.

² *Ibidem*.

³For further details on the Organization of American States see generally M.R.

adopted the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons⁴. The above considerations leave no doubt about the importance of this international instrument. Its importance is also closely connected with the fact that the Convention is the first legally binding international document entirely devoted to the protection of the rights of older people. Furthermore, it incorporates a system of supervision under international law for its implementation⁵.

Hence the necessity of an appropriate study aimed to analyse the content of such convention in relation to the rights protected and the compliance system. In particular, this paper attempts to evaluate the impact of the Convention on the promotion and protection of the rights of older persons and the effectiveness of the monitoring system.

From a methodological point of view, the analysis of the Inter-American Convention shall be preceded by a brief reference to United Nations legislation in the field of human rights and more specifically in the field of the protection of older people⁶.

Saulle, *Lezioni di Organizzazione internazionale. Vol. I, Le organizzazioni internazionali a livello mondiale e regionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2002, pp. 306-311.

⁴ See Resolution AG/RES. 2875 (XLV-0/15) of 15 June 2015. The text of the Convention is available at http://www.oas.org/en/sla/dil/treaties_agreements.asp. On this Convention, see, among others, F. Seatzu, «Sulla Convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani sui diritti delle persone anziane», in *Anuario español de derecho internacional*, 2015, vol. 31, pp. 349-366.

⁵ The Inter-American Convention was adopted under the emblematic slogan "More rights for more people". See the Statement of the OAS Secretary General (Press Release E-198/15 of 15 June 2016).

⁶ On the human rights of older people under International law, see generally, among others, L. Rossi Carleo – M. R. Saulle – L. Siniscalchi, *La terza età nel diritto interno ed internazionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1997; A. Evrard, *La personne âgée dans le droit international et européen des droits de l'homme*, Namuroises éditions, Namur 2005; F. Mégret, «The Human Right of Older Persons. A Growing Challenge», in *Human Rights Law Review*, 2011, vol. 11, pp. 37-66; D. Rodríguez-Pinzón – C. Martin, *The International Human Rights Status of Elderly Persons*, in D. Weissbrodt – M. Rumsey (eds.), *Vulnerable and Marginalised Groups and Human Rights*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2011, pp. 423-516; M. Ramachandran, «Older Persons and the International Human Rights Framework», in *Journal of the Indian Law Institute*, vol. 56, pp. 523-549; C. Martin – D. Rodríguez-Pinzón – B. Brown, *Human Rights of Older People*.

This introductory part is not an end in itself but serves to illustrate the current state of the international protection of such vulnerable groups at the universal level and, in particular, to highlight some recent development tendencies aimed to strengthen the current legal level of protection.

2. The Protection of Older Persons in the United Nations International Human Rights Framework

We can start by remarking that the Universal Declaration on Human Rights, adopted in 1948⁷, does not contain specific provisions or rules relating to older people. However, considering that it is an international instrument aimed to protect the rights of all human beings, regardless of age, the Declaration clearly applies to older persons as well.

In this respect it seems appropriate to recall that, according to the principle of non-discrimination endorsed in Article 2, «Everyone is entitled to all rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, or *other status*»⁸. Admittedly, the Declaration does not expressly include age among the grounds of discrimination prohibited. However, it is well known that this list is not by any means exhaustive.

Similarly, the subsequent United Nations Covenants (International Covenant on Civil and Political Rights and Covenant on Economic, Social and Cultural rights), both adopted in 1996, do not include specific rules or provisions about older people⁹. Here, too, one should recall the general principle of non-discrimination (Article 2, common to

Universal and Regional Legal Perspectives, Springer, Dordrecht, Heidelberg, New York – London 2015; R. Ruebner – T. Do – A. Tylor (eds.), *International and Comparative Law on the Rights of Older persons*, Vandeplass Publishing, Lake Mary 2015.

⁷ GA Resolution 217 (III) of 10 December 1948.

⁸ Emphasis added.

⁹ For details on the Protection of older persons in the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights see F. Seatzu, «The Right of Older Persons and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», in *Mediterranean Journal of Human Rights*, 2011, vol. 15, afl. 1-2, pp. 255-278.

both International Covenants), which ensures the protection of their fundamental human rights and freedoms.

For an explicit inclusion of age among the grounds of discrimination prohibited one has to wait until 1990, when the General Assembly of the United Nations adopted the Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Family¹⁰, in force since 2002. Article 7 provides that «States parties undertake, in accordance with the international instruments concerning human rights, to respect and to ensure to all migrant workers and members of their families within their territory or subject to their jurisdiction the rights provided for the [...] the Convention without distinction of any kind such as to sex, race, colour, language, religion or conviction, political or other opinion, national, ethnic or social origin, nationality, age, economic position, property, marital status, birth or other status»¹¹.

In addition to the above considerations, it is interesting to note that provisions specifically addressed to older people are also included in the recent United Nations Convention relating to the Protection of Persons with Disabilities (hereinafter UNCRPD) adopted in 2006 and entered into force in 2008¹².

¹⁰ See GA Resolution 45/158 of 18 December 1990.

¹¹ Emphasis added.

¹² The content of the Convention have been a subject to a considerable amount of publications. For a comprehensive analysis of it see, among others, D. Mackay, «The United Nations Convention on the Right of Persons with Disabilities», in *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, 2007, vol. 34, pp. 323-331; F. Mégret, «The Disabilities Convention», in *Human Rights Quarterly*, 2008, vol. 30, afl. 2, pp. 494-516; M. Zani, «La Convention de l'O.N.U. relative aux droits des personnes handicapées», in *Revue de droit international et de droit compare*, 2008, vol. 85, fasc. 4, pp. 551-566; M. A. Stein – J.E. Lord, *Future Prospects for the United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities*, in O. Mijöll Arnadóttir – G. Quinn (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden – Boston, 2009; F. Setzu, «La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone disabili: diritti garantiti, cooperazione, procedure di controllo», in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, vol. 3, afl. 2, pp. 259-280; S. Marchisio – R. Cera – V. Della Fina (eds.), *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, Aracne, Roma 2010; J. Dhommeaux, «La Convention relative aux droits personnes handicapées et son Protocole du 13 decembre 2006», in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2013, vol. 24, afl. 95, pp. 529-550.

Up to this point we have drawn attention to some of the main human rights treaties which, whether explicitly or implicitly, prohibit discrimination on grounds of age. Moving on to the international instruments entirely devoted to the protection of older persons, one can mention the Vienna International Plan of Action on Ageing, endorsed by the General Assembly in 1982 with resolution 37/51; the United Nations Principles of Older Persons, adopted by General Assembly resolution 46/91 of 16 December 1991; and the Political Declaration and the Madrid International Plan of Action on Ageing adopted at the end of the Second World Assembly on Ageing, which took place in Madrid from 8 to 12 April 2002. All these instruments have a common feature: they are not legally binding and constitute typical soft law acts. In spite of this “weaker” legal character, such international instruments are expressions of an *opinio iuris* of States regarding the protection of the fundamental rights of older persons.

More recently, the topic of the international protection of older people has gained increasing importance in the context of the United Nations¹³. In 2010 the General Assembly decided to establish an open-ended Working Group¹⁴, open to all States members of the United Nations and observers, «[...] for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older person by considering the existing international framework of the human rights of older persons and identifying possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures [...]»¹⁵. With a further Resolution, the General Assembly decided to extend the mandate of the Working Group¹⁶: more precisely, it elected to consider «[...] proposals for an international

¹³ It is worth remarking that since 2013 the Human Rights Council has appointed an Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons. The Expert's tasks are set out in Resolution 24/20 of 8 October 2013 (doc. A/HRC/RES/24/20).

¹⁴ See Resolution 65/182 of 21 December 2010 “Follow-up to Second World Assembly on Ageing”.

¹⁵ *Ivi*, para. 28.

¹⁶ See Resolution 67/139 of 20 December 2012 “Towards a Comprehensive and integral international legal instrument to promote and protect the rights and dignity of older persons”.

legal instrument to promote and protect the rights and the dignity of older persons, based on the holistic approach in the work carried out in the fields of social development, human rights and non-discrimination, as well as gender equality and the empowerment of women»¹⁷.

It is perhaps too early to illustrate the results of such important developments at universal level. In this respect, one can only say that it is desirable to achieve a broad consent on the need of legal binding instruments entirely devoted to the promotion and the protection of the human rights of older persons¹⁸. In this perspective, undoubtedly, a positive sign is the fact that the report of the Working Group, adopted in 2015, has included the idea of an International Convention, negotiated within the United Nations, amongst the concrete proposals aimed to strengthen the current legal protection of older people¹⁹. Additionally, the need to strengthen the human rights of older person at international level has been recently outlined by the above-mentioned Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons²⁰.

3. From the Universal to the Regional Context: The Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons

The Inter-American Convention fits into the evolutive process described above²¹. Its adoption was requested by the OAS General Assembly in

¹⁷ *Ivi*, para.1.

¹⁸ On the debate relating to the adoption of an international convention see generally I. Doron – I. Apter, «International Rights of Older Persons: What Difference Would a New Convention Make to Lives of Older People? », in *Marquette Elder's Advisor*, vol. 11, issue 2, 2010, pp. 367-385; J. Dabbs Sciubba, «Explaining Campaign Timing and Support for a UN Convention on the Rights of Older People», in *The International Journal of Human Rights*, 2014, pp. 462-478.

¹⁹ See Report of the Open-ended Working Group on Ageing, A/AC.278/2015.2 of 29 July 2015.

²⁰ See Report of the Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons of 8 July 2016 (doc. A/HRC/33/44), para. 125.

²¹ For a discussion on the protection of older persons in the framework of the Organization of American States see generally C. Martin – D. Rodríguez-Pinzón –

2011. With Resolution AG/RES 2654 (XLI-O/11), the supreme organ of the Organization of American States asked the Permanent Council to establish a *Working Group on Protecting the Human Rights of Older Persons* with the mandate to prepare a report relating to «the situation of older persons in the Hemisphere, the effectiveness of binding universal and regional human rights instruments with regard to the protection of the rights of older persons»²² and, in particular «a draft Convention for the advancement and protection [...]»²³ of their rights.

This Working Group was composed by national representatives, experts from the academic sector, representatives of International Organizations and civil society representatives²⁴. Since 2011, the Working Group has concluded its first task of examining the situation of older people and a specific report on this regard was adopted at the meeting held on 5 December 2011²⁵. On one hand, the report emphasizes that «older persons are visibly vulnerable where the exercise of their rights is concerned»²⁶. On the other, it outlines the «fragmented state of the legal framework» and finally the «[...] inadequacy of international and regional instruments for protecting the rights of older persons in the Americas. [...]»²⁷. The second main task was completed in 2012: a preliminary draft of the Inter-American Convention on the human rights of older people was presented by the Chair of the Working Group on 26 April 2012. Afterwards, the OAS General Assembly, by Resolution AG/RES 2726 (XLII-O/12)²⁸, requested the Permanent

B. Brown, *Human Rights of Older People. Universal and Regional Legal Perspectives*, quoted, pp. 215-305.

²² See Resolution AG/RES. 2654 (XLI-O/11), “Protecting the Human Rights of Older Persons”, of 7 June 2011, para. 1.

²³ *Ivi*, para. 2.

²⁴ See CP/CAIP-3017/11, “Installation of the Working Group envisaged under Resolution AG/RES. 2654 (XLI-O/11)”, of 14 September 2011.

²⁵ See Working Group on Protection of the Human Rights of Older persons “Report on the situation of older persons in the Hemisphere and the effectiveness of binding universal and regional human rights instruments with regard to the protection of the human rights of older persons”, CAJP/GT/DHPM-14/11 rev. 1

²⁶ *Ivi*, p. 8.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ See Resolution AG/RES. 2726 (XLII-O/12) “Protecting the Human Rights of Older Persons”, of June 4, 2012.

Council to extend the mandate of the Working Group. In particular, the supreme organ decided to give the Group a new, more specific mandate «to conduct the process of formal negotiations of the draft Convention»²⁹.

After brief negotiations, started at its meeting of 15 and 16 October 2012³⁰, the Convention was finally adopted by the OAS General Assembly at its forty-fifth regular session on 15 June 2015.

The Convention is open for signature by the members of the Organization of American States and, following the usual practice, will not come into force immediately but only when a specific number of instruments of ratifications have been deposited. In this respect, the Convention stipulates that it will come into force after ratification by the required number of two States, in accordance with Article 37³¹.

The main purpose of that international instrument, as explicitly laid down in Article 1, is «to promote, to protect and to ensure the recognition and the full enjoyment and exercise, on an equal basis, of all human rights and fundamental freedoms of older persons, in order to contribute to their full inclusion, integration, and participation in society». As we can see, the provision contains an emblematic and specific reference to the principle of equality and also recalls three different obligations (to promote, to protect and to ensure). Even at first glance, it is evident that the wording of this provision echoes those included in the UNCRPD³².

²⁹ *Ivi*, para. 1.

³⁰ See Working Group on Protection of the Human Rights of Older persons “Working Group activities in the period 2012-2013”, submitted to Committee on Juridical and Political Affairs in 2013, CAJP/GT/DHPM-93/13 rev. 1.

³¹ Although the OAS General Assembly has already urged States to sign and to ratify the Convention (see, for instance, Resolution 2887 (XLVI-O/16) adopted on 14 June 2016, para. xviii) at the time of writing (October 2016), only six Member States of the Organization of American States signed the Treaty and none has ratified it. In this respect, it must be remembered that the Inter-American Commission on human rights, recently, has also invited States to ratify the Convention (see Press release No. 111/15 of 1 October 2015).

³² According to the Article 1 UNCRPD “The purpose of the [...] Convention is to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities [...]”. For a depth analysis of the provision see V. Della Fina, *Articolo 1, Scopo*, in S. Marchisio – R. Cera – V.

Having said that, the Convention under consideration introduces a broader definition of “older person” (Article 2) as «a person aged 60 or older, except where legislation has determined a minimum age that is lesser or greater, provided that is not over 65 years». The provision specifies also that «[t]his concept includes, among others, elderly person».

Generally speaking, the Treaty is divided into seven Chapters that cover the general principles, the protected rights, the awareness-raising, the monitoring mechanism on the application of the Convention and the final clauses (such as the possibility of formulating reservation and denouncing). As for the latter, it is worth noting that any denunciation shall not take effect immediately but only one year after the date of its deposit. However, as is the case with other human rights treaties, according to Article 39 «[d]enunciation of the Convention shall not exempt the State party from its obligations under the Convention in respect of any act or omission that occurred before the date on which the denunciation take effect».

3.1. The Rights Protected: A Brief Overview

In general terms, one can define the Convention as a multilateral treaty which protects all human rights of older persons (civil and political rights, economic, social and cultural rights). This is an important feature of the international instrument under consideration, in line with the well-known principle of interdependence and indivisibility of human rights³³, which is also expressly mentioned in the long Preamble of the Convention.

In more detail, Article 5 of the Convention states (in a rather lapidary way) that discrimination based on the age of older persons is

Della Fina, *La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Commentario*, quoted, pp. 17-34.

³³ This Principle is a milestone of human rights. Since 1950 the United Nations General Assembly has pointed out that “[t]he enjoyment of civic and political freedoms and of economic, social and cultural rights are interconnected and interdependent [...]” (See GA Resolution 421 (V) of 4 December 1950). As it is widely known, the Principle of interdependence and indivisibility of human rights was further proclaimed by the Vienna Declaration and Programme of Action-World Conference, which took place at Vienna in 1993 (para. 5), UN Doc. A/CONF.157/23.

prohibited. Such provision provides for a negative duty to not discriminate and a positive duty to condemn and to eliminate any discrimination based on the age. In addition, the rule imposes a more specific and positive obligation for all States «to develop [...] specific approaches for older persons who are vulnerable and those who are victims of multiple discrimination [...]»³⁴.

With regard to political and civil rights, the Convention guarantees basic rights and freedoms, such as the right to life (Article 6), the prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (Article 10)³⁵, the right to nationality and freedom of movement (Article 15), the right to personal liberty (Article 13), the right to privacy (Article 16) and the freedom of association and assembly (Article 28). It also introduces rights that address specific needs of older persons, such as the right to independence and autonomy (Article 7), the right to express a free and informed consent on health matters (Article 11) and the right to participation and community integration (Article 8). The latter is especially important because older persons are often the main victims of social exclusion. The provision should be read together with the general and guiding principle of “participation, integration, and full and effective inclusion in the society”, set out in Article 3 of the Convention, and the Preamble norm, which provides that older persons “[...] should continue to enjoy a full, independent, and autonomous life, health, safety, *integration, and active participation* in the economic, social, cultural and political spheres of their society”³⁶.

Specific attention has also been devoted to the right to safety and to the linked right to a life free of violence. Article 9 states that older persons have the “right to safety and a life without violence of any kind,

³⁴ The phenomenon of multiple discriminations is frequent and it may concern, for instance, older women or older migrants.

³⁵ It is relevant in this context to note that the Convention does not contain a short provision (as opposed to other human rights treaties adopted at universal and regional level). Article 10 prescribes not only a negative obligation but also a number of specific and positive obligations (such as the duty to prevent, investigate, punish and eradicate “all forms of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment”).

³⁶ Emphasis added.

to be treated with dignity, and to be respected and appreciated regardless of their race, colour, sex, language, culture, religion, political or other opinions, social origin, nationality, ethnicity, indigenous and cultural identity, socio-economic status, disability, sexual orientation, gender, gender identity, economic contribution, or any other condition". The provision is more detailed, in that it offers a definition of violence against older persons and contains a list of appropriate measures that all Contracting parties must adopt. In particular, among the positive obligations laid down in the rule, States undertake to prevent, investigate and punish all acts of violence against older persons and to establish or strengthen national mechanism for preventing violence in the family or household.

As regards economic, social and cultural rights, the Convention protects, *inter alia*, the right to social security, the right to work, the right to education, to culture and the right to health. Moreover, the treaty introduces further new rights, not explicitly protected at universal level, notably in the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, such as the right to a healthy environment, recognized for the first time by the 1972 United Nations Stockholm Declaration on the Human Environment³⁷, or the right to sport. Furthermore, some rights of the Convention are formulated in a more detailed manner with specific obligations for States parties – for instance the right to housing, also protected by the aforementioned United Nations Covenant).

Again, in other cases, the Convention includes rules that are largely inspired by other international binding legal instruments adopted at universal level. In this respect, one can mention, for instance, Article 26 relating to the right to accessibility and personal mobility. A careful reading of this rule reveals a close analogy, even down to the choice of words, with Article 9 (regarding accessibility) of the UNCRPD. In this case, it is quite evident that the domestic implementation of Article 26 of the Inter-American Convention could be made easier, since States Parties may have already adopted all measure required by the UNCRPD.

³⁷ See U.N. Doc. A/CONF. 48/14 Rev.1.

In general, with regard to the typologies of States' obligations, the Convention embodies obligations which are of immediate effect, notably in the case of negative obligations (for instance, the right to freedom from discrimination) as well as obligations of progressive realization. In the latter regard, one emblematic example is the obligation provided for in para. 2 of Article 17, devoted to the right to social security. In fact, according to the paragraph "States shall progressively promote, within available resources, the provision of income to ensure a dignified life for older persons through social security systems and other flexible social protection mechanism".

At the end of these considerations, it is also important to underline that the rights protected by the Convention must be ensured in all circumstances (including situations of emergency). This obligation is directly established by the Convention with an apposite provision. According to Article 29, para. 1, all Contracting parties have the general obligation to adopt "all necessary specific measures to ensure the safety and rights of older persons in situations of risk, including situations of armed conflicts, humanitarian emergencies, and disasters [...]"³⁸. The Convention does not explicitly define "disasters": in this respect, it can be stated that such term includes, for instance, earthquakes or tidal waves.

Furthermore, more specifically, para. 2 of the provision obliges Parties to adopt "assistance measures specific to the needs of older persons in preparedness, prevention, reconstruction, and recovery activities associated with emergencies, disasters and conflict situations". Finally, the last paragraph provides for an important "inclusive clause" according to which "States parties shall foster the participation of interested older person in civil protection protocols in the event of natural disasters".

There is no corresponding rule in other human rights treaties adopted at universal level applicable to specific groups of individuals, except for the UNCRPD. In fact, even if the wording of the first paragraph is effectively identical, in part, to that included in the UN-

³⁸ In this respect the provision contains a general reference to "the norms of international law, particularly international human rights law and international humanitarian law".

CRPD³⁹, this rule is unique in that it regulates the implementation of the Convention in exceptional situations, defining the substantive State's obligations in detail.

3.2. *The International Supervision Mechanism*

The monitoring and promotion of the implementation of the Convention constitute two different but related aspects regulated by specific provisions of the Treaty. Both activities are carried out in different ways and in general terms, with the involvement of political and independent bodies⁴⁰.

Article 33, para. 1 of the Convention, first of all, provides for the creation of a Follow-up Mechanism aimed “to monitor the commitments under [the] convention and to promote its effective implementation”. This Mechanism comprises a Conference of States parties and a Committee of experts. On this point, one should underline that this is not the first instance of involvement of a Conference of States parties in the implementation procedure of a human rights treaty. At universal level, an important precedent in this respect is in fact the UNCRPD⁴¹ itself, which has probably set a reference point for the drafters of the Convention.

The Functions of the Conference of States parties are detailed by Article 34. *Inter alia*, the Conference has the general task “to moni-

³⁹ See Article 11 UNCRPD according to which “States Parties shall take, in accordance with their obligation under international law, including international humanitarian law and international human rights law, all necessary measures to ensure the protection and safety of persons with disabilities in situation of risk, including situation of armed conflict, humanitarian emergencies and the occurrence of natural disasters”.

⁴⁰ In general terms, it is important to note that the monitoring procedures of the Convention are different from those envisaged in other Inter-American treaties devoted to the protection of groups of individuals (notably the Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Persons with Disabilities, adopted respectively in 1994 and 1999).

⁴¹ See Article 40 UNCRPD. For a detailed discussion on the role of the Conference of States parties within the CRPD see M. A. Stein – J. E. Lord, «Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Innovations, Lost Opportunities, and Future Potential», in *Human Rights Quarterly*, 2010, vol. 32, spec. p. 707 ff.

tor progress by States parties in complying” to their commitments, to draft and adopt rules of procedure, to monitor the activity of the Committee of experts and in particular “to promote the exchange of experience and best practices as well as technical cooperation among” the Contracting States. In other words, the Conference of States parties acts as a *Forum* of dialogue and cooperation among States in order to facilitate the domestic implementation of the Convention.

The Committee of experts is composed by experts appointed by each State party to the Convention. According to Article 35 the aforementioned body has the main task “to assist in monitoring progress by States parties” in implementing the Convention and to receive and conduct a “technical review” of the periodic reports that all Contracting States must submit. The periodicity of reports is established by the provision under consideration: the first report must be submitted within one year of the first meeting of the Committee and every four years thereafter. In this respect, one should note that the reporting procedure, in the context of human rights treaties, has given rise to a number of well-documented problems that affect its real effectiveness⁴². By way of example, it is well known that States often send their reports late or may submit inadequate information⁴³. These problems inevitably have a negative effect on the work of the Committee. Therefore, it is desirable that States offer their best endeavours to ensure the correct exercise of the Committee’s monitoring activity.

Leaving aside any issue regarding the effectiveness of the reporting process, it one should remember that, according to Article 33, this “Follow-up Mechanism” shall become operational only upon deposit of the tenth instrument of ratification or accession to the Convention.

⁴² For an overview of the limitations relating to the reporting procedure in human rights treaties see, among others, S. Joseph – J. Kyriakakis, *The United Nations and human rights*, in S. Joseph – A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton (USA) 2010, p. 22.; C. Zanghì, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, Giappichelli, Torino 2013, pp. 112-113.

⁴³ In this respect, see S. Joseph – J. Kyriakakis, *The United Nations and human rights*, in S. Joseph – A. McBeth (eds.), *Research Handbook on International Human Rights Law*, quoted, p. 22.

That said, it is important to appreciate that the monitoring system of the Convention is completed by the individual petition mechanism regulated by Article 36, according to which “any person or group of person, or nongovernmental entity legally recognized in one or more member States of the Organization of American States may submit to the Inter-American Commission on Human Rights petitions containing reports or complaints of violations of the provision contained in [the] Convention by a State party”⁴⁴.

Additionally, despite the failure of similar procedures in other human rights treaties, notably at universal level, the provision allows States parties to declare that they recognize the competence of the Commission to receive and examine State-to-State complaints⁴⁵.

Alongside these quasi-judicial functions, the Commission, finally, may render advisory opinions on questions concerning the application of the Convention.

To complete the picture of the monitoring system envisaged in the Convention, it is necessary to highlight that States parties, according to Article 36, concluding paragraph, may declare that they recognize “as binding, *ipso iure* and without any special agreement, the jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights” on all matters concerning the interpretation and application of the provisions of the Convention.

⁴⁴ For an analysis of the Inter-American human rights petition system see generally, D. Shelton, *The Rules and the Reality of petition procedures in the Inter-American Human Rights System*, in *The Future of the Inter-American Human Rights System*, Working Paper No. 2, The Center for Civil and Human Rights, University of Notre Dame, May 2004 available at <http://humanrights.nd.edu/research/cchr-publications/> (last access: October 2016).

⁴⁵ In this case, the provision specifies that the procedural rules included in the American Convention on Human Rights (Pact of San José) shall be applicable. For an overview on the mentioned American Convention see, among others, G. Citroni, *Dalla Dichiarazione di Bogotà al sistema della Convenzione americana sui diritti umani*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Giuffrè, Milano 2004, pp. 607-613; L. Hennebel, *La Convention américaine des droits de l'homme. Mécanismes de protection et étendue des droits et libertés*, Bruylant, Bruxelles 2007; C. Zanghì, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo*, quoted, p. 416 ff.; C. Medina Quiroga, *The American Convention on Human Rights. Crucial Rights and their Theory and Practice*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland 2016.

In conclusion, it is important to note that all the above procedures have a complementary nature: unlike the reporting system and the individual petition mechanism, which apply to all States parties to the Convention, inter-State complaints and the competence of the Inter-American Court of Human Rights are optional.

4. The Involvement of the Civil Society

The last issue to be examined in this study is the role of civil society⁴⁶ in the promotion and protection of the human rights of older persons⁴⁷.

In this respect, the Convention includes a specific and general provision according to which States parties undertake to “*encourage* the broadest participation by civil society and other social actors, especially older persons, in the *drafting, implementation, and oversight* of public policies and laws to implement [the] Convention” (Article 4, letter *f*)⁴⁸.

This broad and “inclusive approach” chosen by the drafters of the Convention constitutes another positive feature of this international instrument: it seems quite evident that this approach is, once again, modelled upon the UNCRPD, even though the latter contains more specific provisions in this regard and also a different terminology of the related State’s obligations⁴⁹.

⁴⁶ As it is known, the term “civil society” is broad. Although it is often identified with the NGOs, in reality such term is intended to refer to a plurality of subjects. As articulated by some Authors “[c]ivil society covers broad spectrum of actors, such as churches or religious and spiritual organizations, legal and professional associations, trade unions, or specific groups such as indigenous people”. See G. Staberock, *Civil Society*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, March 2011, available online at opil.ouplaw.com.

⁴⁷ For the sake of completeness, it must be remembered that the civil society was full involved also in the drafting phase of the Inter-American Convention. As mentioned earlier, the Working Group, in fact, was opened to the participation of the civil society organizations “listed in the OAS register with expertise on the subject”. See Report of the Chair of the Working Group presented to the Committee on Juridical and Political Affairs, “Activities of the Working Group in 2014-2015”, CAJP/GT/DHPM-170/15 rev. 1 of 18 May 2015, p. 2.

⁴⁸ Emphasis added.

⁴⁹ See, for instance, Article 4, para. 3 and Article 33.

More specifically, the provision of the Inter-American Convention identifies three different typologies of involvement of civil society during the drafting, implementation and monitoring processes of public policies and legislative measures aimed to implement the Convention at domestic level.

The monitoring and implementation phases offer several possibilities for the involvement of civil society. From a pragmatic point of view, for instance, it may supervise the implementation of the final decisions adopted by the monitoring bodies of the Convention, or may assist national bodies with State reporting procedure, notably through active participation in the phase of preparing the reports. In this context, civil society may further prepare its own reports and give independent feedback about the implementation *status* of the Convention.

That said, a careful reading of the provision under consideration shows that drafters have preferred the verb “to encourage” over “to guarantee” or “to ensure”. This linguistic choice, unfortunately, might weaken the scope of the above-mentioned substantive obligation; a different wording of the rule may have been more effective in streamlining the involvement of civil society.

5. Final Remarks. The Need for a Universal Binding Instrument

As referred above, America is the first Region to have a specific Treaty aimed to promote and protect the human rights and the fundamental freedoms of older persons.

This Convention can be considered as another expression of the Organization of American States’ concern for the development of human rights in the aforementioned regional context⁵⁰.

⁵⁰ In this respect, it is worth pointing out the important normative developments that have taken place within the Inter-American system of human rights in the most recent period. In 2013 the OAS General Assembly has adopted the Inter-American Convention against Racism, Racial Discrimination and Related Forms of Intolerance and the Inter-American Convention against all Forms of Discrimination and Intolerance (not yet in force). The latter Convention, moreover, has a direct relevance to the protection of older persons.

In view of all this, there is no doubt that the Convention represents an interesting normative instrument and an important step forward in securing adequate legal protection for older persons. Although some of its provisions have been modelled upon those of previous international human rights treaties, adopted at universal level, it is the first Convention to address most of the specific aspects of life of older persons and protect their human dignity.

In this respect, one can say that the Convention contains an international *code of human rights and freedoms* of all older persons.

As pointed out in several occasions, further support for the Convention comes from the various international monitoring mechanisms meant to ensure its compliance, in particular, *inter alia*, the quasi-judicial procedure at the Commission stage and the fully judiciary procedure at the Inter-American Court stage – even though, as noted, the latter depend on declarations by State parties accepting the competence of the judicial body.

In summary, the adoption of the Convention is a welcome development which will hopefully strengthen the focus on the issue of the rights of older people at international level. In this perspective, the United Nations could undeniably play a very significant role, the obvious final objective being the approval of a universal and binding instrument for the promotion and protection of the rights of all older persons. As accurately outlined by some Authors «[w]e do not hold that without a treaty for the rights of older persons they could not be afforded with rights, or that the treaty would be a panacea. However, [...], such a treaty could serve as a solid foundation for a process which eventually would bring true positive change to older persons around the world, especially in regions and countries that lack existing legal mechanisms to provide fundamental human rights for older population»⁵¹.

For some critical remarks on the Conventions see T. Henríquez C., «Habla ahora o calla (forzosamente) para siempre: las convenciones de discriminación e intolerancia y su amenaza a la libertad de expresión en los Estados Americanos», in *Prudentia iuris*, 2015, vol. 80, pp. 223-249.

⁵¹ I. Doron – I. Apter, «International Rights of Older Persons: What Difference Would a New Convention Make to Lives of Older People?», in *Marquette Elder's Advisor*, vol. 11, issue 2, 2010, p. 385.

In conclusion, and in the light of above considerations, the adoption of a universal treaty is desirable as soon as possible and this goal will undoubtedly be one of the new challenges faced by the United Nations in the progressive development of international law in the field of human rights.

SOCIETÀ

Unione Europea e questione nazionale nel pensiero marxista

Alessandro Barile

La “questione nazionale” ha rappresentato nel dibattito marxista classico uno dei principali campi di intervento e di scontro teorico tra diverse impostazioni e declinazioni del pensiero internazionalista. Dalla metà del XIX secolo, segnato dal “risveglio dei popoli” che impose la questione nazionale al centro della discussione europea, al termine del processo di decolonizzazione degli anni Settanta del Novecento, la “problematica ricerca di una sintesi conciliativa tra sentimento nazionale e internazionalismo [...] fu sicuramente una delle prove più ardue di coerenza ideologica, ma anche quella in cui meglio si espresse la storica peculiarità culturale del marxismo”¹. Non c’è dubbio che il marxismo – e Marx lo riconobbe per primo, come vedremo – scontrasse sul tema la difficoltà di applicare alla realtà concreta una serie di presupposti teorici difficilmente generalizzabili in ogni singolo contesto. Di qui la difficoltà, ma anche lo sforzo culturale e politico, che generò un originale dibattito che impegnò le varie anime del pensiero rivoluzionario. La fine dell’epopea anti-coloniale comportò tuttavia una perdita di rilevanza della questione, e il dibattito, fino agli anni Settanta così vivace e articolato, venne progressivamente abbandonato, almeno all’interno della sinistra marxista. La questione nazionale si è così trasformata in una sorta di tabù politico, relegato senza mezzi termini al campo del pensiero “nemico”, etichettato come populista, reazionario, nazionalista, xenofobo o mediante altri sinonimi. Al con-

¹ R. Monteleone, *Marxismo, internazionalismo e questione nazionale*, Loescher, Torino 1982, p. 251.

trario, nell'ultimo decennio sono intervenuti due fattori, tra loro collegati, che hanno contribuito alla riscoperta della questione nazionale, dando vita ad una sorta di "risveglio dialettico" del tema, raramente però impostato scientificamente. Un aggiornamento dettato dalle necessità più che dalla volontà, ma comunque in grado di suscitare interesse e dibattito attorno ad una questione, a sinistra, chiusa e relegata alle teorie nazionaliste.

Il decennio di crisi economica in cui versa l'Europa occidentale e, in particolar modo, l'Europa mediterranea, ha modificato in profondità il "paesaggio sociale" del continente europeo. La crisi sembrerebbe aver funzionato da enzima, accelerando una serie di tendenze già in atto nelle società occidentali da almeno un trentennio², dalla fine cioè dei "trent'anni gloriosi" che definiscono nell'Europa occidentale il periodo di notevole crescita economica tra il 1945 e il 1975. Di fatto, le numerose e diversificate contraddizioni accumulate negli ultimi anni sono state, da molti analisti, racchiuse tutte in una principale: una progressiva polarizzazione sociale determinata dalla sempre più evidente diseguaglianza dei redditi nelle società occidentali³. Questa polarizzazione è il frutto di uno schiacciamento verso il basso di una serie di categorie sociali prima delle crisi sostanzialmente appartenenti alla cosiddetta "classe media" (o "piccola borghesia", nel linguaggio marxista), oggi in fase di progressivo svuotamento/impovertimento. Frutto di molte concause, questo impoverimento ha determinato due conseguenze specifiche. Sul piano economico, ha agglutinato una serie di soggetti sociali eterogenei che, prima della crisi, erano espressione e si rappresentavano in forma antagonista, e i cui interessi materiali divergevano così come le proposte messe in campo dai propri referenti politici. Sul piano politico, ha contribuito alla formazione di una serie di forze – movimenti o partiti – definiti come "populisti", che hanno posto al centro del proprio intervento la rappresentanza degli interessi di questi ceti impoveriti *contro* élites sociali sempre più ristrette e arricchite. Populismo e crisi economica sono dunque processi concatenati, e possono essere sintetizzati bene dallo slogan del movimento

² W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano 2013.

³ T. Piketty, *Il capitale del XXI secolo*, Bompiani, Milano 2014.

“Occupy Wall Street” nel 2011: “we are the 99%”, laddove per 99% si intendeva la percentuale di popolazione avversa alle politiche di quell’1% dove si concentravano, secondo quel movimento, le ricchezze prodotte dalla società.

Se le fortune politiche di quell’insieme estremamente eterogeneo di movimenti – definiti da un certo dibattito *mainstream* come ‘populismo’ – sono legate alla crisi economica, questo binomio sembrerebbe aver estromesso la “sinistra radicale” dal novero dei soggetti politici credibili a rappresentare la voce dei soggetti sociali impoveriti. Come ha scritto Carlo Formenti in maniera netta e inequivocabile, “negli ultimi anni le sinistre (tutte!) hanno regalato ai populismi di destra la rappresentanza degli interessi delle classi inferiori, accontentandosi di gestire interessi e diritti di individui e minoranze appartenenti alle classi medie colte”⁴. La “crisi della sinistra”, d’altronde già evidente da un ventennio abbondante, è stata anch’essa accelerata dalla stagnazione economica. Proprio nel momento in cui questa avrebbe dovuto aprire spazi di agibilità e di manovra più tipicamente favorevoli alle sinistre, paradossalmente sembrerebbe aver chiuso ancor di più il dialogo tra il pensiero progressista e i ceti impoveriti. Producendo, al contrario, la condizione per cui le ragioni della sinistra politica e quelle delle classi subalterne oggi non solo non trovano una sintesi efficace, ma sono addirittura in contrapposizione. Un fenomeno storico assai peculiare, visto che ogni tipo di sinistra, da quella più radicale alla più riformista, trovava la propria ragione sociale nella difesa dei ceti meno abbienti e popolari. Oggi tale riferimento, in qualche modo ‘classico’, sembra essersi ribaltato, senza che questo desse vita a un profondo ripensamento del ruolo politico della sinistra nella società⁵. L’attuale fortuna delle forze populiste non è però interpretabile esclusivamente attraverso la lente della crisi economica. Nell’ultimo decennio è intervenuto anche un altro fattore che ne ha consentito l’affermazione, e cioè la graduale implementazione del progetto europeista, che ha contribuito alla progressiva devoluzione di poteri statuali verso le istituzioni dell’Unione Europea.

⁴ C. Formenti, *La variante populista*, Derive Approdi, Roma 2016, p. 9.

⁵ Sulle contraddizioni tra sinistra e popolo cfr. J.C. Michea, *I misteri della sinistra*, Neri Pozza, Vicenza 2015.

L'Unione Europea è un progetto politico di lungo corso ma che la crisi economica sembrerebbe aver accelerato nella sua "inevitabilità", intesa come unica strada percorribile dai singoli Stati europei in un mondo sempre più ridotto ad unico grande mercato globale in costante competizione produttiva: la necessità economica di un attore continentale in competizione con altri attori anch'essi di stazza continentale: Cina, India, Russia, Brasile, Stati Uniti... La cessione di poteri statuali, quantomeno formalmente rappresentativi della volontà del corpo elettorale, verso poteri sovranazionali non espressione di una volontà popolare specifica, ha prodotto quel cortocircuito politico che ha contribuito alla dissoluzione di ogni concreta politica riformista all'interno dei paesi della UE. "È la natura stessa del modello di sviluppo liberista post-nazionale, sublimato politicamente nelle istituzioni europee preposte alla sua affermazione, che rende impossibile pensare una politica concretamente riformista"⁶.

Come afferma Vladimiro Giacchè, dirigente di Sator e del Centro Europa Ricerche:

Le cause profonde dei problemi che hanno trasformato l'Europa nella migliore conferma delle teorie contemporanee sulla "stagnazione secolare" vanno ricercate da un lato nella moneta unica, che ha eliminato un meccanismo decisivo di riaggiustamento degli squilibri della bilancia commerciale tra i paesi europei, dall'altro nell'adozione pregiudicata di politiche mercantilistiche fondate sulle compressione dei salari da parte del paese più forte dell'Unione Europea⁷.

Sebbene il processo di costituzionalizzazione della UE sia stato bocciato nei referendum in Francia e Olanda del 2005, la volontà politico-economica europeista ha trovato comunque il modo di affermarsi attraverso il Trattato di Lisbona del 2007 (e, a cascata, negli altri trattati particolari – Nizza, Maastricht, Amsterdam... – che definiscono l'architettura istituzionale dell'UE), strumento di governo recepito dalle legislazioni (e dalle Costituzioni) dei singoli appartenenti, che

⁶ A. Barile A. – S. Hassan, «Dallo Stato-nazione allo Stato post-nazionale: perché oggi è impossibile pensare una politica socialdemocratica», in *Rivista di Studi Politici*, 3/2015, p. 119.

⁷ V. Giacchè, *Costituzione italiana contro Trattati europei*, Imprimatur edizioni, Reggio Emilia 2015, pp. 7-8.

di fatto prescrive la supremazia della volontà politica stabilita in sede sovranazionale sulle legislazioni nazionali. Secondo l'Enciclopedia Treccani, "il trasferimento di competenze dallo Stato all'Unione Europea comporta anche il primato del diritto dell'Unione sulle norme di diritto interno contrastanti, precedenti e successive, quale ne sia il rango, anche costituzionale"⁸. In Italia, tale meccanismo è stato recepito in Costituzione prima nella norma quadro stabilita nell'art. 117, specificatamente dove si afferma che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", e successivamente attraverso la riforma dell'art. 81, che impone costituzionalmente il pareggio di bilancio⁹. Lungi dall'essere una norma tecnica o dal contenuto economico indistinto, "nei trattati europei l'obiettivo della stabilità dei prezzi viene di fatto *sovraordinato* a tutti gli altri. [...] La lotta alla disoccupazione diviene quindi secondaria. [...] È tale priorità che porta a scartare, in quanto potenzialmente inflazionistiche, politiche attive del lavoro e più in generale politiche di stimolo dell'economia"¹⁰.

Sempre secondo Giacchè,

la regola del pareggio di bilancio non soltanto colpisce salari e occupazione, accrescendo la disoccupazione strutturale (e impedendo così che trovino realizzazione gli articoli 1, 3, 4 e 35-37 della Costituzione), ma rende di fatto impraticabili politiche industriali

⁸ <http://www.treccani.it/enciclopedia/adattamento-del-diritto-interno-al-diritto-ue/>

⁹ "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale".

¹⁰ V. Giacchè, *Costituzione italiana...*, op. cit., p. 35.

che comportino investimenti pubblici e più in generale l'intervento pubblico in economia (articoli 41-47, e in particolare gli articoli 41, commi 2 e 3, 42, commi 1 e 3 e 43), e anzi costringe lo Stato ad alienare anche le sue residue proprietà. [...] Il fatto di disciplinare le regole di bilancio imperniandole attorno al divieto di deficit [...] fa dell'articolo 81 una "norma di sistema", cioè di ridisegno della funzione dello Stato, che è destinata a influire su ogni singola norma dell'originaria Costituzione¹¹.

In altre parole, pur bocciata dagli elettori europei, la Costituzione dell'Unione Europea si è di fatto applicata materialmente nei singoli contesti statuali attraverso il meccanismo impositivo dei Trattati, sancendo di fatto (e anche di diritto) la subordinazione delle costituzioni nazionali alle direttive europeiste. Il tutto senza un chiaro ed esplicito mandato popolare che legittimasse lo stravolgimento giuridico in progressione. Una cornice istituzionale che, inoltre, caso più unico che raro, implementa anche un orizzonte economico, sottratto al dibattito politico e inserito nelle norme di funzionamento della UE. I Trattati comunitari traducono infatti in ambito istituzionale e costituzionale un'idea di sviluppo economico precisa, definita nel contesto tedesco come "ordoliberalismo".

Secondo il sociologo Lelio Demichelis,

[l'ordoliberalismo è] un liberismo che vuole essere diverso da quello ottocentesco e che si propone di garantire la libertà di mercato ma anche la giustizia sociale, nella convinzione che la realizzazione dell'individuo possa aversi solo se vengono garantite la libertà di impresa, di mercato e la proprietà privata. Poiché tuttavia tali condizioni non sono automatiche (e gli ordoliberali, a differenza dei neoliberalisti della Scuola austriaca non credevano alla *mano invisibile*), lo Stato deve intervenire laddove esse siano compromesse. Lo Stato però non deve governare il mercato e indirizzarlo verso fini umani e sociali ma deve piuttosto, pedagogicamente, promuovere il mercato, attivarne la funzione sociale (il benessere) e produrre quindi una società ordoliberale, o meglio di mercato, *in funzione del e funzionale al mercato*¹².

¹¹ *Ivi*, pp. 71-72.

¹² L. Demichelis, «L'ordoliberalismo 2.0», in *Micromega* del 20 luglio 2016, consultabile presso <http://ilrasoiodioccam-micromega.blogautore.espresso.repubblica.it/2016/07/20/1%E2%80%99ordoliberalismo-2-0>.

A differenza del neoliberismo, l'orizzonte ordoliberal tedesco, definito anche "economia sociale di mercato", non tende a delegare le funzioni dello Stato, ma a rafforzarle in quanto soggetto capace di razionalizzare (o neutralizzare) l'insita irrazionalità dello sviluppo capitalistico quando lasciato a se stesso. Lo Stato ordoliberale fornisce (e di conseguenza rafforza) il quadro giuridico di riferimento entro cui possono muoversi gli attori economici. Da questo ne deriva l'estrema invadenza e coercizione delle normative Ue, che di fatto svuotano le legislazioni nazionali proprio perché impongono nel mercato comunitario una serie di rigidissime regole giuridiche, economiche e finanziarie alle quali attenersi. Regole che hanno come missione economica quella della stabilità dei prezzi e del contenimento dell'inflazione, e che impediscono, di fatto e di diritto, politiche attive di stimolo alla domanda e all'occupazione di segno keynesiano. Si è certificata l'illegalità istituzionale di un'opzione politico-economica, sottraendo al campo della politica la normale dialettica tra alternative visioni del mondo e dello sviluppo, elevandone una a rango costituzionale. Allo stesso tempo, in linea stavolta con l'impostazione neoliberista, lo Stato perde il ruolo di attore economico, per mantenere quello di arbitro della contesa, senza poteri di gestione, indirizzo o pianificazione.

Tale svuotamento sostanziale dei poteri statuali è stato vissuto da quei ceti impoveriti come "perdita di sovranità", processo che ha determinato, tra le molte altre cose, anche la disaffezione sempre più marcata dai momenti elettorali sia nazionali quanto locali, percepiti inevitabilmente come inutili o ininfluenti al fine di incidere nelle decisioni politiche rilevanti. Proprio nel momento in cui parte sempre più maggioritaria della popolazione chiedeva un ragionamento e delle proposte volte al "recupero" di questa sovranità, la sinistra si è ritrovata non solo o non tanto afona rispetto a queste richieste, ma dalla parte di chi favoriva e legittimava il processo di graduale svuotamento dei poteri tipicamente statuali:

Perché un contestatore radicale, come lei, si dichiara per il "Sì"?

Perché la Costituzione [europea, N.d.A.] è un mezzo per combattere l'Impero, la nuova società capitalistica globalizzata. L'Europa ha la possibilità di essere una barriera contro il pensiero unico dell'unilateralismo economico: capitalista, conservatore e reazionario. Ma l'Eu-

ropa può essere anche un contro-potere di fronte all'unilateralismo statunitense, il suo dominio imperiale, la sua crociata in Iraq per controllare il petrolio. Gli USA l'hanno capito così bene che, fin dagli anni '50, lottano come matti contro il processo di unificazione europea. Gli USA vi vedono un blocco all'estensione del loro potere. [...] Si sa, lo spirito della Costituzione ha una base in salsa liberale...e allora? Sì, è imbottita di difetti, di lacune, ma introduce diritti nuovi attraverso la carta dei diritti fondamentali. Bisogna essere pragmatici¹³.

Quanto scriveva Toni Negri nel 2005, nel vivo della campagna elettorale francese per l'approvazione della Costituzione europea, viene ribadito dieci anni dopo, nel pieno della crisi economica e della "rivolta populista" contro la UE che soffiava da un capo all'altro dell'Europa e nei populismi tanto "di destra" quanto "di sinistra":

Certo, l'Europa oggi è un' "Europa tedesca", la sua geografia economica e politica si va riorganizzando attorno a precisi rapporti di forza e di dipendenza che si riflettono anche a livello monetario. Ma solo l'incanto neoliberale induce a scambiare l'irreversibilità del processo di integrazione con l'impossibilità di modificarne i contenuti e le direzioni, di far agire dentro lo spazio europeo la forza e la ricchezza di una nuova ipotesi costituente. [...] È ormai solo sul terreno europeo che possono porsi la questione del salario come quella del reddito, la definizione dei diritti come quella delle dimensioni del welfare, il tema delle trasformazioni costituzionali interne ai singoli paesi come la questione costituente europea. Oggi, fuori da questo terreno, non si dà realismo politico¹⁴.

Nell'Europa della crisi economica e politica, l'assenza di un vero dibattito sulla questione nazionale e sul concetto di sovranità ha impedito alla sinistra di capitalizzare quel crescente malcontento popolare contro le élites, malcontento che invece è stato efficacemente – almeno a livello elettorale – raccolto da forze populiste dalle caratteristiche più varie, a volte opposte, ma tutte unificate da una sorte di "programma comune" che evoca forme di resistenza allo spoglio dei residui poteri dello Stato nazionale. Di fronte ad una popolazione in corso di rapido impoverimento economico, che chiedeva forme di contrasto

¹³ Toni Negri, intervista su *Libération*, 13 maggio 2005.

¹⁴ T. Negri, *Rompere l'incanto neoliberale: l'Europa terreno di lotta*, 01 gennaio 2014, consultabile presso <http://www.euronomade.info/?p=1371>.

possibile alla progressiva ed evidente polarizzazione sociale, nonché strategie di difesa contro le politiche ordoliberali e mercantiliste europeiste, le sinistre si sono ritrovate nel "campo della nemicità" perché in cortocircuito politico tra un orizzonte geografico, quello europeo, confuso con un progetto politico, quello europeista, che impediva di escogitare forme di resistenza che prevedessero il recupero di pezzi di sovranità politica devoluti ad entità sovranazionali non statuali, non elette e non rappresentative della volontà del corpo elettorale continentale. Recupero di sovranità bollato inequivocabilmente, nel dibattito a sinistra, come sovranismo¹⁵ o nazionalismo.

Queste, in massima sintesi, le ragioni del rafforzamento delle opzioni populiste, tanto nella loro variante di destra: *Front National* in Francia, *Alternative Für Deutschland* in Germania, *Ukip* in Inghilterra; di sinistra: *Syriza* in Grecia, *Podemos* in Spagna; o "di centro", come il *Movimento 5 Stelle* in Italia. Negli anni più recenti, complice l'analisi del ruolo dell'Unione Europea e delle strategie di opposizione al progetto politico-economico ordoliberales, si è però sviluppato un dibattito a sinistra sui temi della sovranità nazionale e della sovranità popolare, volto ad uscire dalle secche ideologiche che hanno portato la sinistra a rifiutare l'analisi del progetto europeista per il timore di cadere nella difesa dello Stato nazionale. La questione nazionale, dopo essere stata abbandonata negli ultimi decenni, è tornata al centro del dibattito della sinistra, anche grazie all'esempio di una parte della sinistra latinoamericana, che ha saputo articolare un discorso sulla sovranità popolare scevro delle retoriche nazionaliste, ma al tempo stesso capace di dare una prospettiva progressista alla riappropriazione di certi caratteri peculiari dello Stato nazionale. Prima di accennare al dibattito odierno, è utile ripercorrere le principali differenze sulla questione nazionale nel dibattito marxista classico tra Ottocento e Novecento, da cui traggono origine le attuali impostazioni sul tema.

¹⁵ Ad esempio: M. Assennato – T. Negri, *Internazionalismo contro sovranismo*, 21 ottobre 2015, consultabile presso <http://www.euronomade.info/?p=5910>.

La questione nazionale da Marx alla Terza internazionale

La prima marcata caratteristica del dibattito intorno alla questione nazionale sviluppato da Marx ed Engels è la mancanza di sistematicità. Nessuna teorizzazione definita, quanto un insieme di “accenni” inseriti all’interno di più vaste teorizzazioni sullo Stato e la sua natura classista. Ne deriva un carattere che Renato Monteleone definisce “relativistico ed empirico, ovvero una costante variabilità dei giudizi sui movimenti nazionali[...]Ne viene fuori una sorta di valutazione caso per caso”¹⁶. Questa a-sistematicità darà luogo a una serie di correzioni e ripensamenti nel corso dell’esperienza dei due autori, ripensamenti dettati soprattutto dalla verifica materiale dei propri “frammenti di teorie implicite”¹⁷. All’interno di questo corpo variegato di frammenti costantemente in evoluzione, Marx ed Engels arrivano però a certificare sicuramente una differenza sostanziale tra due diverse impostazioni della questione nazionale. Da una parte è il capitale stesso che procede abolendo le divisioni tra nazioni, dileguando le frontiere, allargando continuamente i confini politici statuali che non corrispondono a quelli universali delle merci, favorendo sostanzialmente l’internazionalizzazione della produzione, delle merci, e dunque degli uomini. È quello che la borghesia tradurrà culturalmente nel concetto di “cosmopolitismo”, quella “fratellanza dei popoli” che nasconde, sotto la patina umanitaria, il senso di solidarietà internazionale della borghesia: “con lo sfruttamento del mercato mondiale la borghesia *ha dato un’impronta cosmopolitica* alla produzione e al consumo di tutti i paesi”¹⁸. All’opposto, la “visione proletaria” è quella di un internazionalismo fondato sulla comunanza di interessi tra i lavoratori delle diverse nazioni. Su questo Marx ed Engels esprimono parole definitive:

Le chimere della repubblica europea della pace eterna sotto l’organizzazione politica sono diventate ridicole proprio come le frasi sulla unione dei popoli sotto l’egida della libertà generale del commercio. [...] L’unione e la fratellanza delle nazioni sono una vuota frase che oggi è sulla bocca di tutti i partiti, in particolare dei liberoscambisti

¹⁶ R. Monteleone, *op.cit.*, p. 22

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ K. Marx, F. Engels, *Il manifesto del partito comunista*, Einaudi 1998, Torino, p. 10.

borghesi. Indubbiamente esiste una certa fratellanza tra le classi borghesi di tutte le nazioni: è la fratellanza degli oppressori contro gli oppressi, degli sfruttatori contro gli sfruttati¹⁹.

Per il marxismo scientifico le condizioni di classe sovrastano quelle di nazionalità. In questo senso i “lavoratori di tutti i paesi” dovrebbero unirsi prescindendo e abolendo divisioni fittizie imposte dalla politica borghese, e anche in questo senso è stata letta la nota affermazione marxiana degli operai che non hanno patria. Come altre definizioni trancianti di Marx – pensiamo alla stessa definizione di religione come “oppio dei popoli” ma, *al tempo stesso*, “sospiro della creatura oppressa” – anche questa sugli operai senza patria può essere letta nei due sensi contrapposti. Nel senso della *negazione*, la frase esprime il rifiuto della classe operaia di dividere in nazionalismi ciò che socialmente si presenta unito da materiali interessi di classe. Nel senso della *privazione*, la frase descrive “la protesta contro l’esclusione del proletariato dal diritto di essere membro di una nazione a pieno titolo, e implicitamente legittima le sue aspirazioni a riappropriarsene”²⁰. Gli operai non hanno patria non solo perché “non vogliono”, ma anche perché non “la possiedono”, e ambedue le letture rispondono al tipico modo di interpretare la storia da parte della dialettica materialista. Di fatti, nel noto frammento del *Manifesto del partito comunista* del 1848, “gli operai non hanno patria”, Marx ed Engels si premurano di affermare che:

Sebbene non sia tale per contenuto, la lotta del proletariato contro la borghesia è però, all’inizio, per la sua forma, una lotta nazionale. Il proletariato di ogni paese deve naturalmente farla finita prima di tutto con la sua propria borghesia[...] Gli operai non hanno patria. *Non si può togliere loro ciò che non hanno*. Ma poiché il proletariato deve conquistarsi prima il dominio politico, elevarsi a *classe nazionale, costruirsi in nazione*, è anch’esso nazionale, benché certo non nel senso della borghesia.²¹

¹⁹ K. Marx, F. Engels, *Opere complete vol. VI*, Editori Riuniti 1973, Roma, pp. 5-6 e 410.

²⁰ R. Monteleone, *op.cit.*, p. 25.

²¹ K. Marx, F. Engels, *Il manifesto del partito comunista*, p. 29.

Un decennio dopo, nell'approfondire la vicenda delle diverse questioni nazionali ancora aperte in Europa, Marx ed Engels si concentrano sulla peculiarità del caso irlandese, procedendo a una svolta teorica decisiva nell'approccio alla lotta delle nazionalità oppresse e al ruolo progressivo delle lotte nazionali guidate dal proletariato. La questione irlandese costituirà per i due autori *la* questione nazionale per eccellenza, quella che più influì sulla formazione matura del pensiero marxiano riguardo alla tematica nazionale. L'approccio tradizionale, condizionato probabilmente da certo positivismo storico-economicista tipico del periodo, portava a concludere che la soluzione della questione irlandese (e, per sineddoche, di ogni nazione oppressa) risiedeva nelle capacità della classe operaia del paese oppressore di portare avanti la rivoluzione sociale che avrebbe, al contempo, liberato il paese oppresso dalle catene del colonialismo capitalista. La liberazione politica dell'Irlanda era allora frutto della liberazione sociale dell'Inghilterra:

Mi sono viepiù convinto – e si tratta di inculcare questa convinzione nella classe operaia inglese – che qui in Inghilterra essa non potrà mai fare qualcosa di decisivo, fintanto che non separerà la sua politica riguardo all'Irlanda nel modo più categorico dalla politica delle classi dominanti, fino a quando non solo farà causa comune con gli irlandesi, ma prenderà perfino l'iniziativa per lo scioglimento dell'Unione fondata nel 1801. E questo anzi dev'essere fatto non come cosa sorta dalla simpatia per l'Irlanda, ma come rivendicazione fondata sull'interesse del proletariato inglese²².

Successivamente Marx, deluso dalle capacità del proletariato inglese di abbattere in tempi brevi il potere capitalista, opera un cambio radicale dell'impostazione della questione. Se nell'impostazione classica è il punto più alto dello sviluppo capitalista a determinare le conseguenze degli stadi meno sviluppati, nella fase dell'internazionalizzazione del capitale sempre più globale – prodromo della fase imperialista – sono gli stadi più sviluppati ad essere possibili solamente grazie all'asservimento coatto di intere porzioni di mondo soggiogate alla potenza del capitalismo dominante. La ricchezza inglese è in rapporto diretto con la povertà irlandese, perché è la povertà della nazione oppressa a de-

²² K. Marx, *Lettere a Kugelmann*, Edizioni Rinascita 1950, Roma, pp. 102-103.

terminare la ricchezza della nazione dominante. L'effetto (la ricchezza inglese) è frutto di una causa, la soggiogazione coloniale dell'Irlanda, da cui l'Inghilterra preleva le risorse materiali e umane in grado di mantenere e sviluppare la capacità produttiva della metropoli capitalista. Di conseguenza, è la rivoluzione nazionale-democratica irlandese (e, per sineddoche, dei paesi sottosviluppati colonizzati) "*che condiziona la trasformazione socialista dei paesi dominanti*. In altre parole: non è la rivoluzione socialista che risolve il problema nazionale, ma è la fine dell'oppressione nazionale che spiana la strada all'emancipazione sociale della classe operaia"²³:

Per lungo tempo ho creduto che fosse possibile abbattere il regime irlandese mediante l'*ascendancy* della English working class[...]Uno studio più approfondito mi ha convinto ora del contrario. La working class inglese non farà mai nulla, *before it has got rid of Ireland*. Dall'Irlanda si deve far leva. Per questo motivo la questione irlandese è così importante per il movimento sociale in genere²⁴. [...] Se l'Inghilterra è il baluardo del landlordismo e del capitalismo europei, l'Irlanda è l'unico punto dove si può sferrare il grande colpo contro l'Inghilterra. [...] Il punto di vista dell'Associazione Internazionale di fronte alla questione irlandese è dunque molto chiaro. La sua prima esigenza è quella di spingere in avanti la rivoluzione sociale in Inghilterra. A questo scopo occorre portare il colpo decisivo in Irlanda²⁵.

Per Marx ed Engels la rivoluzione nazionale, la difesa delle prerogative e dei poteri statuali, passano dall'essere una questione teorico-filosofica per trasformarsi in una questione pragmatico-politica. Interpretando materialisticamente i rapporti di classe sul piano internazionale, per Marx la *nazione*, lungi dall'essere l'esclusivo o il conclusivo ambito prediletto della lotta di classe, ne costituisce però un presupposto fondamentale. Non c'è lotta di classe se non in un contesto nazionale libero da asservimenti coloniali, e in cui sia possibile dispiegare una lotta politica il più possibile legale e garantita dalle libertà formali della legislazione borghese:

²³ R. Monteleone, *op. cit.*, p. 28.

²⁴ K. Marx, F. Engels, *Opere complete vol. XLIII*, Editori Riuniti 1973, Roma, p. 447.

²⁵ K. Marx, *Lettere a Kugelmann, op.cit.*, pp. 118-120.

Il movimento internazionale del proletariato è a priori possibile solo in nazioni indipendenti. [...] Per poter lottare bisogna prima avere un terreno di lotta, aria e luce e un margine di manovra, altrimenti tutto è chiacchiera. [...] È *solo essendo nazionali* che essi [irlandesi e polacchi, N.d.A.] possono essere meglio internazionali²⁶.

Dunque, per il Marx “giovane”, il naturale sviluppo del modello produttivo capitalista procede abolendo da sé frontiere e ogni altro genere di restrizione alla libera circolazione delle merci. Il proletariato, in quanto erede e “realizzatore finale” delle potenzialità implicite ma non sviluppate in pieno della borghesia, non dovrebbe porre freni antistorici al superamento delle frontiere stesse, ma assecondare il processo storico. Motivo per cui Marx ed Engels erano più o meno esplicitamente contrari all’autodeterminazione dei popoli vista come parola d’ordine generale e valevole in astratto. Nella fase della maturità i due autori individuano però il nesso inscindibile – perché causale – tra metropoli capitalista e periferia coloniale, cambiando prospettiva e indicando la periferia coloniale come centro propulsivo della ricchezza produttiva capitalista. La liberazione nazionale degli Stati colonizzati rappresenta così non solo un freno alla potenza egemonica del capitale, ma il presupposto di ogni ipotesi rivoluzionaria nei paesi del centro. In questi contesti il proletariato dovrà adottare una visione nazionale, dovrà porsi come soggetto sociale e politico nazionale in grado di sviluppare la ribellione e la liberazione dai paesi dominanti. Anche assecondando temporaneamente e tatticamente forme di nazionalismo borghese.

Nella Seconda Internazionale il dibattito verrà polarizzato attorno a due sostanziali visioni del marxismo originario: da una parte una lettura intimamente legata all’aspetto nazionale del socialismo, che applicherà sempre più meccanicamente i risultati dei Marx ed Engels maturi, spingendosi a definire la lotta nazionale come base e presupposto della liberazione sociale; dall’altra una sinistra definita nel tempo come “ultrainternazionalista”, che invece raccoglierà l’eredità del Marx giovane e il senso esclusivamente “negativo” della frase sugli operai senza patria, concentrandosi sulla natura prettamente sociale

²⁶ Lettera di Engels a Karl Kautsky, 7 febbraio 1882.

dello scontro tra classi, mettendo in guardia contro qualsiasi cedimento verso forme di nazionalismo giudicate, in ogni loro forma, come borghesi e quindi interessate a dividere il campo proletario più che a unirlo. Per tali e altri motivi, la difficile conciliazione tra lotte nazionali e internazionalismo divenne ancor più complessa e contraddittoria, in una fase peraltro in cui montava certo sciovinismo borghese che deflagrò nel primo conflitto mondiale.

Emblema di questa sorta di socialismo nazionale fu Otto Bauer, politico aderente alla corrente socialista del cosiddetto "austro-marxismo". Secondo Bauer "laddove il movimento si rivolge contro una classe dominante straniera, la lotta di classe alimenta e coincide infine con la lotta nazionale"²⁷. Anzi, lo sviluppo della coscienza di classe e di una coscienza nazionale non solo vanno di pari passo, ma inseriscono nella storia quei popoli dominati senza storia:

L'integrazione del popolo intero nella comunità nazionale di cultura, la conquista della totale autodeterminazione da parte della nazione, una differenziazione spirituale crescente delle nazioni: questo è il socialismo. [...] La borghesia, nel suo desiderio di sfruttare i nuovi mezzi per aumentare i suoi profitti, ha tradito il suo antico ideale dello Stato nazionale e aspira allo Stato imperialista plurinazionale. Ma l'idea della libertà e dell'unità nazionale non va perduta, solo che riappare all'estremo opposto sociale, difesa dalla classe operaia che l'innalza a vessillo della lotta all'imperialismo. Nell'epoca del capitalismo maturo, nell'epoca dei cartelli, dei trust e delle grandi banche, il principio di nazionalità, tradito dalla borghesia, diventa patrimonio ideale della classe operaia²⁸.

Per Bauer, d'altronde, capovolgendo l'assioma marxiano per cui sono le condizioni di classe a determinare la "comunità di destino" alla quale si appartiene materialmente, "per quanto possano esserci dei rapporti tra lavoratori tedeschi e inglesi, essi sono comunque molto più tenui dei rapporti che legano il lavoratore inglese al borghese inglese, per il fatto di vivere entrambi nella stessa città"²⁹. La comunità di destino era, per Bauer, la nazione, e opera della socialdemocrazia

²⁷ R. Monteleone, *op. cit.*, p. 101.

²⁸ O. Bauer, *Socialdemocrazia e questione nazionale*, Editori Riuniti 1999, Roma.

²⁹ *Ibidem*.

non era abbatte-la quanto democratizzarla attraverso l'opera riformista del partito socialdemocratico.

Al centro delle contrapposte visioni interne alla Seconda Internazionale si pose Karl Kautsky. Il più autorevole pensatore marxista a cavallo tra Ottocento e Novecento affronta il tema con quel pragmatismo realista tipico del Marx della questione irlandese. Per l'autore cecoslovacco (ma austriaco di adozione), il sentimento nazionale delle masse non è interpretabile solo come prodotto della borghesia, suscitato attraverso gli strumenti del controllo ideologico sulla popolazione. La visione semplicistica e anti-dialettica non combacia con le differenti realtà sociali che Kautsky analizza nell'Europa di fine Ottocento. L'unità e la sicurezza della popolazione rispondeva invece ad un preciso interesse del proletariato come classe nazionale. Di conseguenza, la "difesa della patria", e le retoriche inerenti, erano sì strumento della borghesia, ma rientravano anche tra i doveri del proletariato. Compito allora delle forze proletarie non era quello di negare meccanicamente ogni legame e ideale che non combaciava con gli immediati interessi economici della classe operaia, ma di prendere posizione per una politica nazionale positiva e progressiva:

Come è successo con le libertà borghesi, i proletari devono intervenire e battersi per l'unità e l'indipendenza della nazione contro gli elementi reazionari particolaristi, così come contro eventuali attacchi dall'esterno. In questo senso, essi sono nazionali. Ma i loro interessi non contrastano con quelli dei loro compagni di classe degli altri paesi. [...] L'antagonismo tra borghesia e proletariato continua a crescere, ma nello stesso tempo il proletariato è sempre più il nerbo della nazione, per numero, intelligenza, energia, e gli interessi del proletariato e quelli della nazione convergono sempre di più. Una politica ostile alla nazione sarebbe dunque per il proletariato un vero suicidio³⁰.

Kautsky fu senza dubbio il pensatore marxista maggiormente in grado di applicare il metodo della dialettica marxiana all'"analisi concreta della situazione concreta", come direbbe Lenin. Non a caso, nell'analizzare la questione nazionale, abbandona da subito ogni impostazione dottrina-ria per calare le proprie riflessioni non solo nelle specifiche

³⁰ K. Kautsky, *La nazione moderna e il ruolo "nazionale" del proletariato*, in R. Monteleone, *op. cit.*, p. 137.

realtà territoriali, ma legando la suddetta questione al ruolo del proletariato come erede della borghesia, e non come sua antitesi. In altri termini, il ruolo progressivo della classe operaia non è mai scisso dallo sviluppo della società e delle sue forze produttive, dal senso di uno sviluppo storico impersonale che prescinde dai singoli soggetti che lo animano. Il proletariato è destinato a raccogliere il testimone della borghesia, non per bieco determinismo economico e storico, quanto per il concreto funzionamento del capitalismo, nonché delle relazioni umane che il capitale fagocita. Nella questione nazionale si riversa questo approccio unitario alla realtà sociale:

Il sentimento nazionale della classe operaia si desta assieme al suo interesse per la politica dello Stato o, per meglio dire, ne è un aspetto, generalmente là dove viene ostacolata l'indipendenza e l'unità nazionale. Le masse lottano non solo per i diritti democratici, ma anche per la possibilità di esercitarli. [...] A promuovere il movimento democratico sono state, allora come oggi, le classi operaie. [...] Tra queste classi, però, in un primo tempo ebbero un posto decisivo gli artigiani e i piccolo-borghesi, e non il proletariato. Sicché, si può ben dire che la lotta per l'indipendenza nazionale sia un'eredità piccolo-borghese. Ma questo vale anche per la democrazia, per la lotta per il diritto elettorale, per la libertà di stampa e per l'internazionalismo. Per il fatto di aver maturato una propria coscienza di lotta di classe, il proletariato non ha per nulla rinunciato a questi obiettivi, anzi ne è diventato il più nobile campione dopo che la piccola borghesia li ha traditi per sottomettersi all'egemonia borghese³¹.

Concludiamo il ragionamento con una profezia davvero attuale. Parlando degli "Stati uniti d'Europa", percepiti come orizzonte inevitabile e necessario del capitalismo europeo, Kautsky giunge a conclusione che "la borghesia vuole uno Stato sovranazionale imperialista, e il proletariato, se vuole restare nella sua posizione, deve respingerlo. Se si confondono tra loro le due tendenze per il fatto che entrambe aspirano allo "Stato sovranazionale", si cade nella peggiore confusione, nella notte in cui tutti i gatti sono bigi"³². Kautsky fa piazza pulita del cosmopolitismo borghese scambiato per internazionalismo, mantenendo allo stesso tempo una chiara impostazione internazionalista,

³¹ *Ivi*, p. 149.

³² *Ivi*, p. 150.

che non confonde il concetto di nazione con quello di nazionalismo e ne determina storicamente le condizioni di lotta per il proletariato.

Alla sinistra del movimento socialista del primo Novecento troviamo invece Rosa Luxemburg, che proporrà, riguardo alla questione nazionale, l'approccio internazionalista più intransigente. Per l'autrice e militante politica polacca, ogni aspirazione socialista è incompatibile con quella nazionale. Per tale ragione si pose anche in aperto contrasto con il diritto all'autodeterminazione dei popoli, compresa la "sua" Polonia, perché laddove questa parola d'ordine non si rivela astratta e impraticabile, avvantaggia il nazionalismo borghese, accettando il campo d'intervento dell'avversario politico: "l'idea di assicurare a tutte le nazioni la possibilità di autodeterminarsi corrisponde per lo meno alla prospettiva di un regresso dello sviluppo dal livello di grande capitalismo a quello dei piccoli stati medievali o anche a quello di molto precedente il XV e XVI secolo"³³. L'ideale di indipendenza delle piccole nazioni andava combattuto in quanto anti-storico, in contrasto con lo sviluppo naturale dei processi evolutivi del capitalismo e quindi intimamente reazionario: "lo sviluppo dei grandi stati, caratteristica tipica del periodo moderno, acquista sempre maggiore importanza con il progredire del capitalismo e condanna già a priori all'impotenza politica tutta la moltitudine delle nazioni minori. Accanto a poche nazioni più potenti, che sono i portavoce dello sviluppo capitalistico e posseggono i mezzi materiali e morali per mantenere la loro autonomia economica e politica, l'"autodeterminazione" e l'esistenza sovrana delle nazioni minori rappresenta ormai un'illusione"³⁴. Per la Luxemburg, oltretutto, la fase imperialista del capitalismo tendeva a dileguare i conflitti nazionali in quanto retaggi di un passato sempre meno attuale. Rinverdire questi conflitti da parte del proletariato significava porsi contro il corso della storia e dalla parte sbagliata dall'evoluzione verso il socialismo. In questo senso, veniva ripresa la lezione del primo Marx, soprattutto nel suo determinismo economico che tendeva ad assecondare il corso della storia piuttosto che incepparlo laddove se ne potevano scorgere le possibilità. Sempre seguendo il solco tracciato dal Marx giovane – rispetto alla questione

³³ R. Luxemburg, *Scritti scelti*, Einaudi, Torino, 1976, p. 282.

³⁴ *Ivi*, p. 282.

nazionale – la Luxemburg ribaltava il ragionamento del Marx maturo ristabilendo il primato di quella rivoluzione, nei paesi del centro capitalista, che avrebbe determinato la liberazione delle nazioni colonizzate. In assenza di ciò, ogni rivendicazione nazionale da parte del proletariato si trasformava in un cedimento all'ideologia borghese:

Nella società classista la nazione non esiste in quanto insieme omogeneo sociale e politico; esistono invece, all'interno di ogni nazione, classi con interessi e "diritti" antagonisti. Non vi è letteralmente neppure una sola sfera sociale, dai più grossolani rapporti materiali ai più raffinati rapporti morali, nella quale la classe dei proprietari e il proletariato cosciente si presentino come un indifferenziato insieme nazionale. [...] In una società così costituita non è possibile parlare di volontà collettiva e omogenea o di autodeterminazione della nazione. [...] Nella società attuale il Partito socialista, posto di fronte alla questione nazionale, deve tenere soprattutto conto delle contraddizioni di classe³⁵.

Nella Terza Internazionale, di impostazione leniniana, la questione nazionale, la lotta anti-coloniale, l'indipendenza delle nazioni oppresse... divengono temi cardine della politica antimperialista promossa dall'Unione Sovietica. La posizione di Lenin in questo senso risente dell'approccio kautskiano sullo Stato e sulla nazione visti non attraverso categorie immutabili, ma calati nei contesti particolari in cui la lotta del proletariato si trova ad operare. La categoria storica dello Stato nazionale viene letta dunque in base alle strategie contingenti della lotta di classe, e non viceversa. In particolare, all'approccio economicista luxemburghiano Lenin opporrà una relativa "autonomia del politico" in grado di resistere ai processi di consolidamento capitalista. Non solo allora il processo di universalizzazione del mercato e della produzione di merci non avrebbe fatto scomparire gli Stati nazionali, ma le guerre di liberazione nazionale continuavano a essere possibili e, soprattutto, *utili* al proletariato per opporsi all'egemonia del capitale imperialista. La soluzione del problema nazionale delle nazioni dominate tornava a essere preliminare alla soluzione del problema di classe delle nazioni dominanti, secondo la riflessione pienamente matura di Marx. Ma Lenin procede oltre l'impostazione di Marx, non

³⁵ *Ivi*, pp. 284-285.

solo ribaltando la prospettiva di Rosa Luxemburg, ma spingendo alle estreme conseguenze il ragionamento marxiano e adeguandolo alla fase imperialista. I compiti e le strategie del proletariato cambiavano a seconda dei contesti nazionali nei quali venivano calati. Nelle nazioni dominanti il proletariato doveva lottare *contro* la borghesia nazionale e a favore del diritto di autodeterminazione come separazione dalla subalternità politica delle nazioni colonizzate; nelle nazioni oppresse, al contrario, il proletariato doveva battersi *insieme* alla borghesia nazionale per il diritto all'indipendenza dal centro colonialista. Per Lenin, l'internazionalismo non era concretamente realizzabile se non dopo aver soddisfatto le aspirazioni nazionali dei popoli:

Il principio di nazionalità è storicamente inevitabile nella società borghese, e il marxista, tenendo conto di questa società, riconosce pienamente la legittimità storica dei movimenti nazionali. [...] È progressivo il risveglio delle masse dal torpore feudale, è progressiva la loro lotta contro ogni oppressione nazionale, per la sovranità del popolo, per la sovranità della nazione. Deriva da qui per i marxisti l'obbligo *assoluto* di difendere la democrazia più radicale e conseguente in tutti gli aspetti della questione nazionale³⁶.

Per Lenin però questo ruolo nazionale del proletariato trova significato solo nel senso progressivo della sua azione: “il proletariato non può andare oltre nell'appoggiare il nazionalismo, perché più oltre incomincia l'attività ‘positiva’ della borghesia, che tende a rafforzare il nazionalismo”³⁷. La tensione infatti è sempre tra l'effetto dirompente, determinato dalla tendenza centrifuga dei movimenti nazionali, e l'effetto unificante della crescente integrazione economica prodotta dal capitalismo nella sua fase imperialista. Di conseguenza, per Lenin, “alla lotta contro ogni oppressione nazionale bisogna dire assolutamente sì. Alla lotta per ogni sviluppo nazionale, per la ‘cultura nazionale’ in genere, bisogna dire assolutamente no”³⁸. L'equilibrio che asseconda il corso della storia ma, al tempo stesso, utilizza politicamente i suoi possibili freni per provocare la rottura rivoluzionaria, è instabile

³⁶ V.I. Lenin, *Opere complete vol. XX*, Editori Riuniti, Roma 1966, p. 25.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ivi*, p. 26.

per definizione, ma è dentro questa instabilità che si gioca la partita della rivoluzione comunista, per i bolscevichi: "il proletariato non solo non si assume la difesa dello sviluppo nazionale di ogni nazione, ma al contrario ammonisce le masse contro simili illusioni, propugna la libertà più completa della circolazione capitalistica, plaude a ogni assimilazione nazionale che non sia fondata sulla violenza o il privilegio"³⁹. Lenin chiarisce poco più avanti il senso generale dell'approccio comunista alle lotte nazionali: "a parità di tutte le altre condizioni, il proletariato cosciente difenderà sempre lo Stato più grande. [...] Il grande Stato centralizzato è un immenso progetto storico sulla strada che dal particolarismo medievale conduce alla futura unità socialista del mondo intero, e la via che porta al socialismo non è e non può essere diversa da quella che passa attraverso questo Stato"⁴⁰.

Il Partito bolscevico lavora, però, nella direzione di forzare il corso della storia. Il semplice determinismo economico non soddisfa il partito della rivoluzione, e in questo senso la questione nazionale e il ruolo nazionale del proletariato vengono non solo difesi, ma sfruttati ai fini della rivoluzione. Per tale motivo Lenin tornerà sugli "operai che non hanno patria", accusando chi in questa definizione ne legge solamente l'aspetto negativo, finendo per dimenticare la funzione storica del proletariato, che non è quella di "abbattere" lo Stato nazionale, ma di impossessarsene, ereditando il ruolo della borghesia:

Avete preso una sola citazione dal *Manifesto comunista* ('gli operai non hanno patria'), e pare che vogliate applicarla senza riserve, giungendo fino a negare le guerre nazionali. Tutto lo spirito del marxismo esige che ogni situazione venga esaminata soltanto a) storicamente; b) solo in connessione con le altre; c) soltanto in connessione con l'esperienza concreta della storia. [...] La tesi sulla patria e sulla sua difesa non può essere egualmente applicabile in tutte le condizioni. Nel *Manifesto comunista* si afferma che gli operai non hanno patria. Giusto. Ma non vi si afferma solo questo. Vi si afferma che nella formazione degli Stati nazionali la funzione del proletariato è alquanto particolare. Se si prende la prima tesi (gli operai non hanno patria) e si dimentica il suo nesso con la seconda (gli operai si costituiscono in classe nazionalmente, ma non come la borghesia), s'incorre in un gra-

³⁹ *Ivi.*

⁴⁰ *Ivi.*

ve errore. In cosa consiste dunque questo nesso? Secondo me appunto nel fatto che in un movimento democratico [...] il proletariato non può rifiutare il suo appoggio (e quindi neanche rifiutare di difendere la patria in una guerra nazionale)⁴¹.

L'indifferenza verso i movimenti nazionali, certo distacco intellettuale portato avanti dalla boria di chi, ergendosi a interprete fedele dell'internazionalismo, nega a prescindere le guerre nazionali, la funzione che queste hanno nell'imperialismo, e il ruolo che il proletariato può giocare su quel terreno, sono da Lenin disprezzati con parole definitive: "guerre nazionali *contro* le potenze imperialiste sono non soltanto possibili e probabili, ma anche inevitabili. Esse sono progressive e rivoluzionarie. [...] L'indifferenza verso i movimenti nazionali è insensata e direttamente reazionaria. Questa indifferenza diventa sciovinismo"⁴². Anche in merito alla parola d'ordine sugli "Stati uniti d'Europa" Lenin farà chiarezza rilevando il progressivo accentramento dei mercati europei interrotto momentaneamente dalla guerra mondiale in corso: "dal punto di vista delle condizioni economiche dell'imperialismo, ossia dell'esportazione del capitale e della spartizione del mondo da parte delle potenze coloniali 'progredite' e 'civili', gli Stati Uniti d'Europa in regime capitalistico sarebbero o impossibili o reazionari"⁴³.

Leon Trotskij ha rappresentato, all'interno del Comintern e rispetto alla questione nazionale, la voce più assimilabile all'impostazione lussemburghiana della vicenda. Il processo di unificazione materiale dei territori (soprattutto europei) promosso dall'imperialismo provava il carattere anacronistico degli Stati nazionali e, di conseguenza, la difesa dei caratteri nazionali e delle prerogative statuali, che si trasformavano oggettivamente in intralcio al pieno dispiegamento delle forze produttive: "lo stesso sviluppo economico ci dimostra che, con la guerra mondiale, lo 'Stato nazionale' ostacola lo sviluppo e che è tempo di liquidarlo. In questo senso, l'idea della difesa della patria, vale a dire dello Stato nazionale sopravvissuto a se stesso, riflette un'ideologia pro-

⁴¹ V.I. Lenin, *Opere complete vol. XXXV*, Editori Riuniti, Roma 1959, p. 172.

⁴² *Ibidem*, vol. XXII, p. 310.

⁴³ V.I. Lenin, "Sulla parola d'ordine degli Stati uniti d'Europa", in *Opere complete vol. XXI*, Editori Riuniti, Roma 1966, p. 311.

fondamente reazionaria”⁴⁴. Il comunista russo, in forte polemica con la direzione del partito, evidenzia il carattere regressivo dei freni posti alla completa realizzazione della fase imperialista del capitale. In questo senso la polemica con Lenin prima e con Stalin poi assumerà sempre più le forme del contrasto radicale. Per Trotskij infatti “dal punto di vista dello sviluppo storico, come dal punto di vista dei compiti della socialdemocrazia, la tendenza dell’economia moderna è fondamentale e dev’essere garantita la più completa opportunità di realizzare la sua vera missione storica liberatrice: la costruzione di un’unica economia mondiale, indipendente da strutture nazionali”⁴⁵. Fermamente convinto dell’anti-storicità delle rivendicazioni nazionali, finirà col negare ogni legittimità a quei popoli in lotta per la propria liberazione nazionale: “polacchi, alsaziani, dalmati, belgi, serbi e altre piccole e deboli nazioni europee non ancora annesse possono essere reintegrati o sistemati per la prima volta nelle compagini statali verso cui gravitano”⁴⁶. Coerente con questa impostazione, radicale sarà il contrasto ideologico con Lenin sull’importanza degli “Stati uniti d’Europa”: “i lavoratori non hanno il minimo interesse a difendere le frontiere attuali, soprattutto in Europa, sia agli ordini della loro borghesia, sia nella insurrezione contro di essa. La decadenza dell’Europa dipende appunto dal fatto che essa è economicamente spezzettata in circa quaranta stati quasi-nazionali. [...] Il compito del proletariato europeo non è di rendere eterne le frontiere, ma di sopprimerle in modo rivoluzionario. Status quo? No! Stati Uniti d’Europa!”⁴⁷. Questa impostazione non impedirà comunque a Trotskij di appoggiare convintamente le lotte di liberazione nazionale delle nazioni oppresse *contro* gli Stati del centro imperialista e *insieme* alle borghesie nazionali degli Stati colonizzati:

Il mondo, tuttavia, resta ancora molto eterogeneo. Il coercitivo imperialismo delle nazioni avanzate è in grado di esistere solo perché restano sul nostro pianeta le nazioni arretrate, le nazionalità oppresse, i paesi coloniali e semicoloniali. La lotta dei popoli oppressi per

⁴⁴ L. Trotskij, «Nazione ed economia», in *Nasce Slovo*, 9 luglio 1915.

⁴⁵ L. Trotskij, *La Terza internazionale dopo Lenin*, Samonà e Savelli edizioni, Roma 1969.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ L. Trotskij, *La rivoluzione tradita*, Schwarz, Torino 1956, p. 198.

l'unificazione nazionale e l'indipendenza nazionale è doppiamente progressiva perché, da un lato prepara condizioni più favorevoli per il loro proprio sviluppo, mentre dall'altro infligge dei colpi all'imperialismo. Questa, in particolare, è la ragione per cui, nella lotta fra una civilizzata, imperialista, democratica repubblica e un'arretrata, barbara monarchia in un paese coloniale, i socialisti stanno interamente dalla parte del paese oppresso, nonostante la sua monarchia, e contro il paese oppressore, a dispetto della sua "democrazia"⁴⁸.

La questione nazionale e l'Unione europea:
il dibattito marxista oggi

Il ruolo sempre più preponderante dell'Unione Europea come soggetto sovranazionale, che nel corso del tempo ha modificato il concetto di sovranità statale, ha riaperto il dibattito intorno alla definizione dello Stato, e soprattutto sulla persistenza e attualità dello Stato nazionale. Quest'ultimo esiste ancora o è andato incontro a un processo di trasformazione che ne ha sostanzialmente alterato le sue caratteristiche peculiari? Secondo alcuni autori, è in atto una trasformazione epocale delle caratteristiche nazionali dello Stato, verso forme di sovranità differenti e difficilmente sovrapponibili a quelle emerse dalla Rivoluzione francese in avanti. La ritirata progressiva dello Stato come attore economico, il declino dello Stato sociale come strumento collettivo volto a sostanziare i principi di eguaglianza sanciti nelle diverse costituzioni occidentali, risponde a una logica politica tutt'altro che irrazionale, che reagisce alla caduta tendenziale del saggio di profitto nelle società occidentali dalla fine degli anni Settanta del Novecento⁴⁹, e che modifica strutturalmente i caratteri dello Stato nazionale. Secondo Emilio Quadrelli,

Il binomio [tra nazione e popolazione, N.d.A.] si è scisso e la popolazione cessa di essere parte legittima della statualità. [...] L'eclissi dello Stato/Nazione ha comportato il dissolversi di quella relazione tra apparato statale e popolazione, apparentemente indissolubile, intorno alla quale si erano a lungo modellate le nostre società. A quel punto,

⁴⁸ L. Trotskij, «Lenin on imperialism», *Fourth International*, 1942.

⁴⁹ Sul tema cfr. D. Moro, *Globalizzazione e decadenza industriale*, Imprimatur edizioni, Reggio Emilia 2015.

a venire meno è stata l'idea stessa di popolazione, e con essa quella necessità strategica del potere statale di attivare un insieme di procedure finalizzate a *farla vivere*⁵⁰.

Per Quadrelli è venuta meno la necessità di integrare la popolazione in un ambito statale/nazionale di riferimento ai fini della produzione/riproduzione della forza lavoro, volto anche alla costruzione di un mercato interno in grado non solo di produrre, ma anche di riprodursi, acquisendo sul mercato i prodotti dell'economia nazionale.

Non era forse la popolazione, sulla sua salute, efficacia, efficienza e attitudine alla disciplina che si forgiavano i destini degli Stati/Nazione? E perché ciò fosse possibile non era forse necessario che il potere statale si adoperasse per *far vivere* il maggior numero di individui [...]? In tale ottica lo Stato non poteva far altro che essere continuamente presente "dentro" e "tra" la popolazione al fine di attivare il più possibile i meccanismi dell'inclusione sociale. Di tutto ciò oggi si è perso completamente traccia⁵¹.

Se l'analisi di Quadrelli trova fondamento empirico nell'attuale fase di regresso delle condizioni di vita delle popolazioni occidentali, la questione si sposta allora sull'indagare il processo storico che ha portato alla formazione dello Stato nazionale, valutandone cioè, e questo soprattutto in riferimento all'attualità, i caratteri progressivi che hanno comportato il passaggio dallo Stato dell'*Ancien régime* allo Stato nazionale prodotto dalla Rivoluzione francese.

Se, per un verso, durante tutta l'epoca rivoluzionaria non viene mai posta in discussione la proprietà privata e il lavoro salariato, dall'altro viene accantonata quella "cittadinanza di censo" che lasciava fuori dalla Nazione una buona parte della popolazione ma non solo. La Francia rivoluzionaria, che nella Nazione trova la sua ragione di essere e esistere, è tutto tranne che limitata da uno spirito grettamente nazionalistico. La Nazione francese è la Patria della libertà, dell'uguaglianza e della fratellanza: per questo, tutti coloro che combattono per i medesimi ideali vi hanno diritto di cittadinanza. La Francia, almeno nel suo momento rivoluzionario già segnato dal protagonismo delle masse, è la Nazione dell'universalismo dei diritti. Non è il sangue, né

⁵⁰ E. Quadrelli, *Gabbie metropolitane*, La casa Usher, Firenze 2013, p. 15.

⁵¹ *Ivi*, p. 16.

il suolo a garantire la cittadinanza bensì l'adesione alla rivoluzione e ai suoi ideali⁵².

Per Quadrelli nella Francia rivoluzionaria viene istituita la cittadinanza come concetto universale non fondata sulla proprietà. La nuova forma di cittadinanza inaugura materialmente una nuova forma di partecipazione politica alla vicenda pubblica, ne garantisce la possibilità, quantomeno sul piano del diritto. Lo Stato nazionale è allora il portato di un progresso storico che abolisce il vecchio regime basato sull'esclusione della popolazione (i sudditi) dalla dimensione pubblica, realizzando così il concetto stesso di 'rappresentanza politica'. La Nazione è il prodotto della borghesia, ma di una borghesia che utilizza le masse come fonte di legittimazione nella sua battaglia politica contro l'aristocrazia, e grazie al protagonismo di queste fonda il diritto moderno basato sull'eguaglianza giuridica volta all'inclusione sociale. Viceversa, il mondo di oggi riproduce forme di esclusione sempre più marcate, sul piano giuridico e su quello economico:

L'irrompere dell'esclusione sociale come fenomeno interno alla condizione lavorativa di corpose quote di forza lavoro ha iniziato a delinearsi con l'era del cosiddetto 'capitalismo globale', il quale ha coinciso, a grandi linee, con il crollo dell'Urss e la fine del bipolarismo. [...] Noi oggi assistiamo a un autentico rovesciamento di prospettiva delle relazioni tra classi. In poche parole siamo passati da un rapporto fondato sull'uguaglianza e la perfetta simmetria tra queste a una relazione declinata sull'ineguaglianza e l'asimmetria⁵³.

A differenza del processo storico che ha infine determinato l'universalizzazione dei diritti e la nascita della rappresentanza politica, assistiamo oggi alla progressiva "esclusivizzazione" dei diritti, soprattutto sul piano sociale. È l'orizzonte coloniale che si affaccia *dentro* la metropoli occidentale, e non più fuori i nostri confini di legittimazione culturale ed economica:

⁵² E. Quadrelli, *La guerra partigiana*, Gwynplaine, Camerano (AN) 2014, p. 25.

⁵³ G. Bausano, E. Quadrelli, *Classe partito guerra*, Gwynplaine, Camerano (AN) 2014, pp. 46, 55.

Tra [i colonizzati] e i dominatori non si dava alcun rapporto di reciprocità. In poche parole quella relazione era fondata su un rapporto assolutamente *asimmetrico* e incentrato sulla più assoluta diseguaglianza. Si tratta di un modello relazionale che l'epopea della *decolonizzazione* sembrava aver espulso una volta per tutte dalla scena storica; al contrario, l'era del capitalismo globale sembra averlo rimesso pesantemente in gioco, tanto da fare dell'*esclusione* la condizione, normale e abituale al contempo, di quote sempre più ampie di forza lavoro subordinata. Questa condizione, a differenza del passato, non si cristallizza nel "fuori", ossia nello spazio geopolitico e geoeconomico extraoccidentale, ma diventa condizione costitutiva *universale* delle masse subalterne. L'era contemporanea risulta quindi un'epoca fondata su una relazione *asimmetrica* tra le classi e sull'estensione "generalizzata" della condizione di *esclusione*⁵⁴.

La direzione del presente sembrerebbe allora dileguare non tanto il concetto e le funzioni dello Stato che, come abbiamo visto nella parte introduttiva, nella fase ordoliberalale al contrario rafforza le proprie prerogative, quanto quelli della Nazione, intesa come ambito giuridico ed economico volto all'integrazione della popolazione in un unico ambiente non solo territoriale, quanto soprattutto "valoriale", nonché produttivo, e dove possono essere fatti valere i rapporti di forza politici in quanto dove trova sistemazione giuridica il concetto di 'rappresentanza'. Il superamento dello Stato nazionale allora non va nella direzione progressiva di un miglioramento delle condizioni di vita e di partecipazione politica o economica della popolazione, ma verso un restringimento di queste possibilità, indicando con ciò un regresso storico e non un salto in avanti. Anche secondo l'economista Luciano Vasapollo la direzione è quella di uno smantellamento del ruolo della nazione in funzione di una statualità sovranazionale (ma sarebbe meglio definirla come 'statualità anti-nazionale'):

Sembra innegabile che la concentrazione e la centralizzazione di capitale rappresentano una caratteristica del sistema economico. La concentrazione comporta che, al fine di garantire il processo di accumulazione, i capitali individuali crescano a dismisura in quantità e

⁵⁴ E. Quadrelli, *Algeria 1962-2012. Una storia del presente*, La casa Usher, Firenze 2012, p. 15.

in potenza, escludendo di fatto dalla competizione le piccole e medie imprese [...] e ciò all'interno non della forma Stato precedente, ma oltre la nazione, nella forma Stato, o meglio sovranazionale, del polo imperialista⁵⁵.

In questo senso tutta una serie di diritti sociali, materialmente in progressivo smantellamento, entrano in contraddizione con la persistenza che questi ancora mantengono nell'ambito giuridico, e in particolare nella Costituzione. È questo il significato del "conflitto inevitabile" tra Costituzione e Trattati europei sottolineato da Vladimiro Giacchè. L'Unione Europea, sancendo nei Trattati – come abbiamo visto – un orizzonte economico di riferimento sottratto alla dialettica politica ma istituito per legge, entra in contrasto con i presupposti sanciti nei principi fondamentali della nostra Costituzione, che al contrario rappresenta la sintesi di una visione politica posta dai Trattati della UE fuori dalla legalità. Portando lo stesso Giacchè a chiedersi se "è conveniente proseguire sulle modalità di integrazione europea tracciate dagli attuali trattati, magari puntando sul 'cambio di passo' rappresentato dall'unione politica? In effetti, non si contano le dichiarazioni di esponenti politici del nostro paese che in questi anni, nel prendere atto dei problemi creati dall'attuale assetto istituzionale dell'Unione Europea invocano questo cambio di passo. È l'atteggiamento di chi pensa che i problemi che oggi affliggono l'Europa si risolvano con più Europa"⁵⁶.

L'Unione Europea si presenta allora come uno spossessamento della sovranità statale, che viene delegata a organi sovranazionali che però non sono espressione di una volontà elettorale. La rappresentanza politica entra in crisi proprio perché a una *forma* rappresentanza, ancora giuridicamente nazionale, non corrisponde più una *sostanza* di questa, tradotta nell'effettiva sovranità che i parlamenti e governi nazionali hanno nei confronti dell'Europa politica. Secondo Formenti, "che l'Unione europea non sia un'istituzione democratica è ormai un'idea condivisa non solo dagli ambienti 'euroscettici' ma anche da molti convinti europeisti. Del resto, è difficile negare una serie di evi-

⁵⁵ L. Vasapollo L., *Oltre la nazione. Sviluppo delle forze produttive e polo imperialista europeo*, relazione per il seminario "La ragione e la forza", 18 giugno 2016.

⁵⁶ V. Giacchè, *op.cit.*, p. 91.

denze: 1) la Commissione europea è un comitato di funzionari politici non eletti che rispondono ai 'mercati' [...]; 3) le decisioni della Banca centrale europea in materia di politica monetaria ed economica tengono conto dei suggerimenti della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale piuttosto che delle esigenze degli Stati membri"⁵⁷. Secondo il sociologo e giornalista milanese, però, l'Unione Europea non si caratterizza come "super Stato", ma come insieme di istituzioni sovranazionali che hanno l'obiettivo di tutelare il principio della concorrenza e del libero mercato. Uno Stato *sui generis* che non si presenta neanche come federazione di Stati, ma una "struttura di governance multilivello" dove la sovranità risiede nelle funzioni tecniche espletate dalla Commissione e dalla Bce. La sovranità infatti, lungi dall'essersi polverizzata con la fine dello Stato nazionale, "si è piuttosto trasferita nella *funzione* incarnata dai trattati e dalle istituzioni sovranazionali e post-democratiche della UE. Questa struttura è *sovrana* nella misura in cui è in grado di imporre lo stato di eccezione"⁵⁸. L'analogia che presenta Formenti è tra questa sottrazione di sovranità e quella avuta tra gli anni Sessanta e la fine degli anni Novanta nel continente latinoamericano. Anche in America Latina infatti alcune prerogative statuali erano state sottratte e poste sotto il controllo diretto del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale, processo di esautoramento della sovranità statale che, per reazione, fomentò un populismo progressista che fece del ritorno alla sovranità nazionale la parola d'ordine in grado di convincere ampi pezzi di popolazione e andando al governo a cavallo degli anni Duemila. Da ciò, la conclusione netta dell'autore, secondo cui "accettare la sfida del populismo significa comprendere che non è possibile opporsi al capitale globale senza lottare per la riconquista della sovranità popolare la quale, a sua volta, comporta la riconquista della sovranità nazionale"⁵⁹. Questa parabola, secondo chi scrive, potrebbe "non portare direttamente a riaffermare gli Stati nazionali precedenti al processo di accentramento europeista, quanto a 'nazionalizzare' l'apparato tecnico-economico europeo, cioè a imporre, in un contesto dominato dalle logiche economiche, il ritor-

⁵⁷ C. Formenti, *op.cit.*, p. 45.

⁵⁸ *Ivi*, p. 188.

⁵⁹ *Ivi*, p. 9.

no della *politica* e della mediazione sociale quale motore del processo convergente in atto. Ma tutto questo significherebbe disarticolare i presupposti fondanti l'*attuale* Unione Europea, o quantomeno arrestare il suo processo di accentramento decisionale, riportando nei singoli Stati strumenti politici ed economici che oggi risiedono a Bruxelles e a Francoforte"⁶⁰. In pratica, sarebbe anche possibile immaginare una forma di riformismo europeista volto a riconsegnare alla politica le redini dello sviluppo economico continentale, ma anche solo pensarlo comporterebbe la dissoluzione dell'Unione Europea per come è attualmente organizzata, producendo quindi un'inevitabile rottura politico-economica. Questo il *cul de sac* in cui è finita la politica europeista: rendere "rivoluzionario" anche l'approccio sinceramente riformista, o keynesiano, perché in contraddizione con l'impostazione ordoliberalistica sancita nei Trattati europei, che a loro volta assurgono a leggi di rango costituzionale addirittura con precedenza sulle norme stesse delle Costituzioni. Come ricorda lo storico Leonardo Paggi, "la proposta di rottamare Maastricht è nata dalla convinzione che il grande sogno dell'unità europea ha finito per legittimare un ordine oligarchico frontalmente contrapposto alla democrazia e ai diritti del lavoro. Senza il potere delle istituzioni sovranazionali oggi esistenti mai sarebbe stato possibile originare la regressione politica, economica e sociale in cui sta vivendo l'Europa di oggi"⁶¹. La conclusione a cui giunge l'autore è anch'essa in linea con il resto del dibattito marxista degli ultimi anni:

Poiché la dimensione europea è stata messa in sicurezza e quasi sigillata nei confronti dei rischi della politica, una ripresa di potere democratico si può determinare, anzitutto, solo ritornando dall'atmosfera rarefatta e irrespirabile della governance al terreno corposo e vitale della sovranità nazionale. Di questo concetto si può avere una accezione ideologica e subalterna che tende a sottovalutare o a mettere tra parentesi i livelli di internazionalizzazione e di globalità raggiunti dallo sviluppo capitalistico. Ma della sovranità esiste anche una visione funzionale, realistica, che mette in valore la riconquista dello spazio politico-democratico, distrutto dalla astratta dimensione sovranazio-

⁶⁰ A. Barile, S. Hassan, *op.cit.*, p. 126.

⁶¹ A. Barba, M. D'Angelillo, S. Lehndorff, L. Paggi, A. Somma, *Rottamare Maastricht*, Derive Approdi, Roma 2016.

nale della moneta unica. Solo sui terreni nazionali, ossia a contatto con la realtà immediata e tangibile della vita quotidiana, è possibile provocare la crisi del mondo capovolto della moneta unica⁶².

Nessun autore dell'odierno dibattito marxista attorno a UE e questione nazionale avalla il ritorno *tout court* alla sovranità nazionale pre-Euro. Al tempo stesso, la rottura dell'Unione Europea è giudicata sempre più una necessità per gli Stati deboli della costruzione comunitaria, se vogliono uscire dalla "stagnazione secolare" della quale sembrerebbero essere vittime. Una necessità che non implica necessariamente orizzonti rivoluzionari, quanto la semplice attuazione di politiche concretamente riformiste di redistribuzione parziale dei redditi. Questa rottura, che negli ultimi anni sembrerebbe essere evocata più da soggetti politici reazionari e nazionalisti che dalla sinistra comunista, potrebbe avvenire a prescindere dalle concrete volontà dei vari partiti o movimenti "euroscettici". Sono le contraddizioni interne al contesto europeista che ne minano gravemente la stabilità, moltiplicando le possibilità di crisi anche irreversibile. In tutti i casi, il ritorno momentaneo e transitorio alla "sovranità nazionale" – intendendo con questo il recupero di alcune decisive prerogative sovrane come il controllo sulla propria moneta – sembrerebbe essere accettato come inevitabile passaggio verso forme "altre" di sovranità popolare. Non tutti concordano con questo ritorno momentaneo ma necessario alle caratteristiche nazionali pre-Euro. Per Luciano Vasapollo, l'alternativa praticabile e progressiva è quella dell'alleanza tra paesi mediterranei (che l'economista chiama "Alba euromediterranea" recuperando con ciò l'immagine dell'Alba bolivariana) che superi l'Unione Europea senza ritornare allo status quo ante⁶³. Il dibattito non è comunque arrivato a una sintesi condivisa all'interno della sinistra marxista riguardo alle prospettive concrete, ma va assestandosi una critica alla UE che ne implichi la necessaria rottura come passaggio inevitabile al fine della promozione di politiche progressive e riformiste, per non dire di quelle più apertamente anti-capitaliste.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Cfr. L. Vasapollo, *Il risveglio dei maiali*, Jaca Book, Milano 2011.

Libri consigliati



A. Froncillo – G. Navazio

Dalle radici delle guerre le ragioni della Pace

Joelle Editore, Città di Castello 2017 – pp. 94 – € 10,00

«Solo i morti hanno visto la fine della guerra», scriveva sconsolato Platone.

I vivi, in compenso, hanno conosciuto una lunga e tragica teoria di conflitti, diversi per intensità, durata e attori in campo, fatalmente identici per le sofferenze impartite alla popolazione. “Guerra” è diventato ormai un meta-concetto, capace in apparenza di perdere il suo significato originario per indicare una qualsiasi belligeranza simbolica, culturale, “metafisica”. Si tratta, a ben vedere, di una “trappola cognitiva” nella quale dobbiamo stare attenti a non cadere: la guerra continua ad avere una sua terribile *materialità*, lontana dalle metafore e dalle altre figure retoriche di cui viene infarcita la letteratura e *lo scrivere in bello stile*.

La guerra uccide, truccida, invade gli Stati e la vita dei suoi abitanti, produce profughi e richiedenti asilo, impoverisce intere fasce della popolazione. La guerra mangia l’anima degli individui, li fa regredire a livelli primordiali, quando c’era solo *la solidarietà del branco* versus *l’homo homini lupus*. La guerra sbaraglia il campo della dignità, delle libertà fondamentali, dei diritti umani.

La guerra non è un videogioco, anche se adesso si combatte (persino) con i droni “telecomandati”; la guerra non è una fiction, anche se da tempo ha assunto alcune caratteristiche “mediatiche” sconosciute in passato; la guerra non è portatrice di democrazia, neanche quando afferma di voler capovolgere le dittature; la guerra non è solo un oggetto di studio, per quanto spesso strateghi e vertici militari siano ospiti vezzeggiati di talk-show e salotti televisivi. La guerra è tutto questo e molto altro ancora, come ogni azione volta ad annichilire e distruggere: non prevede mezze misure, presenta una dimensione effettivamente totalizzante, se firma armistizi e pause, spesso è solo per “prendere la rincorsa” e ripartire con più lena.

Oggi, peraltro, non si usa neanche più “dichiarare guerra”, quasi che ci si volesse togliere dal fastidio di firmare la pace – terminate le ostilità – e di lasciare un impegno scritto volto alla ricerca di una conciliazione: le guerre sono “informali”, economiche prima ancora che militari, abili a usare dissidenti interni – a volte sinceri difensori delle libertà, in qualche caso prezzolati infiltrati – prima ancora che compagnie di fanteria.

Le sanzioni economiche che vessano i popoli – e che spesso lasciano perfettamente impassibili quei dittatori contro i quali sarebbero in teoria rivolte – non sono un vero e proprio attacco bellico, con l’aggravante di indirizzarsi principalmente contro coloro che Frantz Fanon, utilizzando un’espressione rimasta celebre, chiamò «i dannati della terra»? I supermercati vuoti, l’istruzione pubblica assente, la sanità inefficiente, la rottura del rapporto tra cittadini e istituzioni non sono forse atti di guerra? Non hanno forse conseguenze catastrofiche per la popolazione, quasi alla pari di bombardamenti, rastrellamenti, arresti di massa?

Guerra, ancora guerra, sempre guerra. Perché? Per quale motivo il progresso tecnologico, l’allungamento della vita media e un certo benessere che – al netto della crisi economica – ha reso le ultime generazioni più prospere di quelle precedenti non hanno garantito un indebolimento dell’aggressività diplomatica e militare? Pensiamo di aumentare la qualità della nostra vita, in realtà dimentichiamo le fondamenta del vivere sociale, l’etica condivisa, il rispetto per la diversità (culturale, confessionale, di genere), la tutela delle minoranze, la promozione di quelle libertà fondamentali senza le quali l’uomo e la donna perdono la propria

dignità. Perché non riusciamo a restare umani? Perché non riusciamo a fare a meno della guerra? Nell'Introduzione, firmata da Antonio Pianelli, al volume che ci suggerisce queste riflessioni troviamo un prodromo di risposta (p. 11): «La guerra sorge innanzitutto sulla base di esigenze pratiche, ovvero la volontà da parte dei più forti di prevaricare sui più deboli, partendo dall'idea di un principio di disuguaglianza che caratterizza la gerarchia dei rapporti tra esseri umani, razze e popolazioni».

Sono in errore coloro che pensano di trovare, nel volume di Antonio Froncillo e di Gerardo Navazio, l'eterea testimonianza di due *sognatori* oppure il grido di dolore di chi soffre per la pace tradita e calpestata. Quel grido di dolore – sia chiaro – c'è, in effetti, ed è anche il nostro, di noi umili e ammirati lettori. Ma la *mission* del volume è un'altra, ci permettiamo di dire “più alta e nobile” ancora.

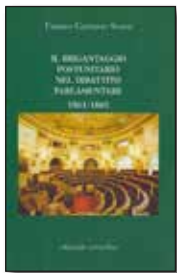
Il saggio *Dalle radici delle guerre le ragioni della Pace* è un amabile e documentato pamphlet che racchiude, in agili capitoli, il “perimetro della guerra”, smontandone attentamente le diverse motivazioni che ne sono alla base e alternando con sapienza strumenti filosofici, giuridici, economici e antropologici. Sono la razionalità e il disincanto che animano Froncillo e Navazio, prima ancora che il “sacro furore” degli irriducibili umanisti: il quadro umano che viene dipinto, a beneficio del lettore, illustra come la stratificazione sociale, la disuguaglianza economica, persino il semplice confronto tra diversità o la difformità caratteriale producano inevitabilmente relazioni sociali a forte rischio di asimmetria. Non è detto, però, che ogni asimmetria si traduca in conflitto e che ogni conflitto porti drammaticamente a una *escalation* di violenza. Le parole del generale tedesco Karl von Clausewitz, giustamente più volte evocate, suonano quasi come una condanna: la frase per cui “la guerra non è che un duello su vasta scala” ha annebbiato fin troppe menti, quasi suggerendo un determinismo per cui ogni organizzazione sociale, soprattutto se complessa, contiene in sé i germi del conflitto. Dovremo, quindi, rassegnarci: quella complessità magistralmente studiata da Edgar Morin non ridurrà le guerre, addirittura le moltiplicherà.

Non è così, ci lasciano sperare gli Autori: la pace, come la giustizia (che impregna di sé testi religiosi e manuali giuridici), sono “concetti alati”, come tali non necessariamente perseguibili solo con le armi. Le tre figure con le quali si chiude idealmente il volume lo confermano: il

Mahatma Gandhi e l'indipendenza indiana, il pastore battista Martin Luther King e i diritti civili in America, Nelson Mandela e la fine della discriminazione razziale in Sudafrica hanno segnato un solco, con pervicacia e forza di volontà, con carisma e sofferenza.

Secoli prima lo aveva anticipato l'insegnamento di Baruck Spinoza, mirabilmente menzionato (p. 73): «La pace non è assenza di guerra: è una virtù, uno stato d'animo, una disposizione alla benevolenza, alla fiducia, alla giustizia».

Antonio Iodice



F.G. Scoca

Il brigantaggio postunitario nel dibattito parlamentare (1861-1865)

Editoriale Scientifica, Napoli 2016 – pp. 321 – € 18,00

Se la bibliografia sul brigantaggio post-unitario risulta essere assai nutrita – negli ultimi anni intensificata da volumi che, spesso basati su una documentazione parziale e talvolta selezionata intenzionalmente, propongono interpretazioni apertamente schierate, che avanzano intenti critici verso l'unità italiana, sostenendo la tesi della occupazione piemontese del Mezzogiorno borbonico – questo volume si distingue per la analitica, puntuale documentazione del dibattito parlamentare svoltosi negli anni 1861-1865, immediatamente successivi all'unificazione nazionale.

Dal ricchissimo apparato documentario contenuto nelle approfondite note – che potrebbero costituire un volume a sé sulle fonti, di straordinario interesse per gli storici – emergono domande (e risposte) che puntano al cuore del problema: fu il brigantaggio meridionale fenomeno politico strettamente legittimista (filoborbonico), oppure un più radicato movimento di resistenza e opposizione sociale all'unità nazionale? O invece si trattò di un mero fenomeno delinquenziale, oppure, all'opposto, un'autentica ribellione sociale contro le ingiustizie castali (accentuate dalle usurpazioni demaniali), come pure sottolineò Giustino Fortunato?

Forse un primo discernimento per orientarsi in un così intricato problema si può ricavare dalle dichiarazioni di uno dei parlamentari più impegnati nel dibattito parlamentare, come viene ricostruito nel denso volume, Giuseppe Ricciardi, quando affermava che nel fenomeno indagato si poteva riconoscere «metà brigantaggio metà guerra civile», cioè una articolata manifestazione di elementi di ribellismo intrecciati con rivendicazioni sociali e strumentalizzati da posizioni filoborboniche.

Il dibattito iniziale sembra così sintetizzabile: da un lato i “governativi”, impegnati a evidenziare i pericoli per l’integrità della patria da poco riunita (in specie negli interventi di Urbano Rattazzi indirizzati contro le lucide argomentazioni di Giuseppe Ferrari) e con l’occhio rivolto anche fuori d’Italia per gli aspetti, ancora incerti, di consolidamento politico ed internazionale dell’avvenuta unificazione, ma sempre accentuando al tempo stesso la valenza criminale del fenomeno; dall’altro l’opposizione, attenta a rilevare il disagio sociale riconoscibile all’origine del fenomeno, denunciando le responsabilità dei *galantuomini* nel mantenimento del servaggio neo-feudale in cui erano tenute quelle popolazioni.

Il sistema elettorale fondato sul censo ristretto favoriva evidentemente il controllo sociale, con l’appoggio dei ceti privilegiati meridionali alle forze di governo, che puntava a impedire la distribuzione delle terre (promessa dal movimento garibaldino nella trionfante campagna per la riunificazione) e di conseguenza ogni tentativo di riequilibrio sociale potenzialmente innescato dallo sviluppo economico. La repressione delle agitazioni e di eventuali rivolte contadine si sovrapponeva al fenomeno del brigantaggio e forniva la giustificazione per gli arresti senza flagranza, le misure di domicilio coatto, la cultura del sospetto elevata a sistema, la dilatazione delle misure restrittive dagli accusati di azioni criminali agli oppositori politici, che rappresentavano appunto il maggior elemento di contraddizione emerso nel dibattito in specie sulla “legge Pica” (e anche sulla “legge Peruzzi”), che tali forzature autorizzava in nome della lotta alla criminalità (la legge era nella sua intestazione rivolta a combattere camorra e brigantaggio nelle regioni del Sud). La questione risultava vieppiù complicata dalle trasformazioni intervenute dopo il primo inverno, anche in relazione alla crescita del fenomeno del “manutengolismo”, la connivenza spesso praticata dai proprietari terrieri per allontanare da sé gli assalti dei briganti, che si erano progressivamente spostati a danno delle masserie isolate per il rifornimento del necessario. Lo scandaglio accurato degli Atti parlamentari e la riproposizione selettiva e critica del dibattito svoltosi nell’Aula torinese consente al lettore attento di comprendere a fondo il significato che rivestirono non solo i lavori della Commissione parlamentare “Massari”, ma anche le singolari vicende

che accompagnarono la relazione Mosca (di cui non esiste traccia alcuna negli Atti né da nessuna altra parte) e l'accoglienza riservata alle posizioni suscitate dagli interventi del deputato Castagnola.

Ma in questo lavoro, finalmente, il tema storico viene arricchito da una puntuale trattazione del problema centrale che emerge da quel decisivo confronto parlamentare, che dibatte della natura dello Stato e del principio di legalità in un regime costituzionale, e delle garanzie fondamentali che esso deve assicurare alla libertà dei cittadini. Il problema della legislazione eccezionale viene affrontato in un dibattito ricco e consapevole di dover tracciare le linee-guida per la delinea-zione dello Stato di diritto nell'Italia unita. Il tema dello Statuto e del vulnus inferto ad esso dagli arresti illegali e dalla proclamazione dello Stato d'assedio, che discriminava la parte Sud del Paese, irrompeva nelle aule parlamentari a proposito di un fenomeno che riguardava una porzione rilevante del nuovo Stato, la difesa della fragile unità appena raggiunta, la centrale questione della sicurezza nazionale e dei cittadini.

Il dibattito appare finalmente ricostruito e degno di speciale considerazione anche in virtù dei suoi protagonisti, da Giuseppe Ferrari a Silvio Spaventa e a Vito d'Ondes Reggio, il cui intervento fu particolarmente denso e approfondito, specie in contrasto con Giuseppe Pisanelli, anch'egli, come d'Ondes, eminente studioso di diritto (era professore di diritto civile nell'Università di Napoli), sulla tesi della mera sospensione delle garanzie costituzionali operate dalla legge piuttosto che su quella dell'abolizione delle garanzie costituzionali sostenuta da d'Ondes Reggio (professore di diritto costituzionale nell'Università di Palermo), senza dimenticare le articolate considerazioni di Pasquale Stanislao Mancini. Ma una particolare importanza, per molti inattesa, viene rilevata dall'autore negli interventi del Duca di Sandonato e di Giovanni Nicotera.

Il volume per di più mette in rilievo, con evidenza nuova, le responsabilità delle Luogotenenze (non elette, ma di fatto dotate di poteri legislativi, che si sommarono in un perverso intreccio all'illimitato potere dell'Esecutivo ed ancor più dei militari), che sostanzialmente escludevano ogni controllo parlamentare, elemento reso ancor più grave dalla potestà giudiziaria concessa di fatto ad un organo ammini-

strativo come le Giunte di Polizia. Si riproponeva così il delicato tema del rispetto della giurisdizione del *giudice naturale* (allorché i Tribunali militari soppiantavano i Tribunali ordinari), rinviando in generale alla fondamentale questione della *legislazione eccezionale* che introdusse, nel parlamento subalpino, il dibattito sulla *legalità costituzionale* rivelatosi determinante per i caratteri che lo Stato nuovo doverosamente si accingeva ad assumere nel momento fondativo, centrale per la vita pubblica della nuova Italia.

Giuseppe Acocella



S. Sorvino

*Una vita, più vite: ricordando il prefetto
Guido Sorvino. Note di una storia
dell'amministrazione*

Terebinto Edizioni, Avellino 2016 – pp. 278 – € 15,00

Nelle prime ore della notte tra il 23 e il 24 novembre 1980 Guido Sorvino, allora capo di gabinetto del prefetto Attilio Alfonso Lobefalo e responsabile dell'ufficio della Protezione Civile, si fece accompagnare da un'auto della Polizia in Prefettura, trovando l'edificio gravemente compromesso da alcuni importanti crolli. Ciononostante egli non si perse d'animo e decise di sfidare l'inagibilità del Palazzo di Governo per entrare al suo interno allo scopo di recuperare il piano con indirizzi, codici e protocolli operativi. Si trattava però di uno strumento del tutto inadeguato ad affrontare una catastrofe d'immani proporzioni come il sisma che colpì l'Irpinia quella tragica notte.

Fu certamente il «[...] momento più drammatico ed impegnativo nella vita professionale di Guido Sorvino e della storia della Prefettura di Avellino [...] che ha segnato un obiettivo spartiacque nella evoluzione dell'Irpinia e della Campania, aprendo epocali processi di trasformazione della società e del territorio ma anche della politica e delle istituzioni» (p. 107).

In una vicenda tanto tragica per la storia della Campania e dell'intero paese, Guido Sorvino ebbe un ruolo di assoluto primo piano, svolgendo con impegno e serietà il proprio ruolo di responsabilità, quasi rappresentando, con il proprio attaccamento alle istituzioni, un involontario contraltare alla inadeguatezza degli strumenti operativi che erano stati predisposti per affrontare uno scenario critico come quello del sisma dell'Irpinia.

Questo e molti altri episodi della vita del Prefetto Guido Sorvino sono raccolti nel volume che ha voluto dedicare alla sua memoria il figlio Stefano, il quale ha inteso dare un contributo non solo alla propria

vicenda familiare e personale, ma alla storia della provincia di Avellino e del paese, ripercorrendo con attenzione e precisione le vicende che videro protagonista il padre durante quei momenti così difficili.

Particolare attenzione nel volume viene, infatti, dedicata al periodo della ricostruzione post-sisma e alla conseguente trasformazione del tessuto economico e sociale dell'area, raccontata con dovizia di particolari e con riferimenti tecnici e normativi assai puntuali, i quali denotano l'attenta e partecipe osservazione degli eventi da parte dell'Autore. In quegli anni in Irpinia si «[...] ripropone il tema del delicato rapporto tra politica ed amministrazione e, quindi, in modo più specifico, anche tra potere politico e posizione "debole" del Prefetto, figura svuotata di incidenza sostanziale rispetto a così forti protagonisti della vita pubblica.» (p. 158). Se agli organi amministrativi è chiesto di rispettare il ruolo della politica, è però vero che essi devono «[...] preservare l'autonomia e l'imparzialità della gestione esecutiva, tutelando la dignità e pienezza della funzione [...]» (pp. 158-159).

Ma nel volume non si parla solo del sisma dell'Ottanta, né solo delle gravi conseguenze che esso ebbe su una vasta area del paese. Il volume ripercorre l'intera vicenda umana di Guido Sorvino, un uomo che, con le sue «[...] qualità professionali, il suo impegno costante, il suo riconosciuto spirito di servizio ha saputo onorare a pieno il proprio ruolo, contribuendo a scrivere alcune delle tante pagine di cui si compone la lunga e prestigiosa storia dell'Amministrazione dell'Interno» (dalla Prefazione al volume di Luciana Lamorgese, p. 7).

Il volume, dunque, ha il pregio di ripercorrere una vicenda umana e professionale ricca, segnata da grande dedizione ed impegno e al tempo stesso di raccontare, grazie anche a particolari inediti, alcuni importanti passaggi della storia del paese.

Quella che, secondo le parole dello stesso autore, potrebbe apparire come «[...] una storia "minore" dell'amministrazione [...]», (Premessa, p. 9) grazie a un racconto attento, particolareggiato, sentito ma al tempo stesso caratterizzato da grande lucidità di analisi, diventa dunque la storia di una regione, di un'Amministrazione e di un intero paese.

La Redazione



R. Grappone

San Vincenzo Ferreri. Mirificus praedicator
(1350-1419)

Edizioni ABE, Napoli 2016 – pp. 136 – € 12,00

Il libro di Rossano Grappone, introdotto da uno scritto dello storico domenicano Michele Miele, è un documentato saggio sulla figura del predicatore Vicent Ferrer. Un uomo spirituale ma anche profondamente figlio del proprio tempo che, grazie al carisma, ha influenzato decisioni e scelte di principi e regnanti.

Si tratta di un'analisi dell'uomo, del predicatore itinerante, del pensatore politico e dell'apostolo evangelizzatore. La nutrita bibliografia critica, la pubblicazione di un sonetto inedito che Antonino, arcivescovo di Firenze, scrisse per Vincenzo contribuiscono ad aggiungere alla conoscenza di questa figura un tassello importante. Personaggio molto noto, ma forse ancora poco studiato. Vincenzo è autore del famoso trattato *De moderno Ecclesiae scismate*, opera che lo caratterizzò come protagonista della fase scismatica a favore del partito avignone-contrapposto a quello romano.

Altro aspetto indagato da Grappone è il suo essere stato un maestro penitenziale/apocalittico che ha lasciato segni della sua presenza in tutta l'area compresa tra l'Italia Nord-occidentale e la Svizzera, passando per la Francia e la Spagna aragonese. Questa iperattività che lo portava a predicare senza mai fermarsi tra monti, vallate e contrade è ben spiegata nella trattazione delle sue omelie. Nel libro si traccia inoltre un profilo del suo ascetismo che attirava centinaia di fedeli, molti di questi flagellanti. Nella sua lunga opera di predicatore e maestro Vicent viene colpito anche dall'accusa di eresia mossagli da Eymerich, un'accusa poi revocata da Benedetto XIII, al secolo Pedro De Luna, suo maestro prima di salire al soglio pontificio. Gli ultimi anni della vita lo videro impegnato nella ricomposizione del grande

scisma d'Occidente che in gioventù aveva invece alimentato, un'opera quella a favore della ricomposizione testimoniata da pareri e messaggi discussi dall'autore che contribuirono a risolvere importanti dispute dottrinali. La sua peregrinazione apostolica lo portò infine in Normandia dove nel 1419 morì.

La figura del santo è particolarmente venerata nel Mezzogiorno il cui culto è stato introdotto dai domenicani durante il vice-regno spagnolo.

La Redazione

Note biografiche

Alessandro Barile

Laureato in Scienze Politiche e Relazioni Internazionali e in Storia e culture dell'età medievale, moderna e contemporanea, in entrambi i casi presso Sapienza Università di Roma. Si occupa di storia del movimento operaio del Novecento. Autore de *Il fronte rosso. Storia popolare della guerra civile spagnola* (RedStarPress, 2014), della postfazione di *No Pasarán* (RedStarPress, 2015), dell'introduzione al *Diario della Guerra di Spagna* di Michail Koltsov (Edizioni PGreco, 2016), e co-curatore di *Pietro Secchia. Rivoluzionario eretico* (Bordeaux Edizioni, 2016). Collabora con *il Manifesto* e *Le Monde Diplomatique*.

Gen. Vincenzo Camporini

Arruolato in Accademia Aeronautica nel 1965, ha percorso tutti i gradi della carriera militare fino a ricoprire la massima carica di Capo di Stato Maggiore dell'Aeronautica (2006-2008) e di Capo di Stato Maggiore della Difesa (2008-2011). Laureato in Scienze Aeronautiche presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" e in Scienze Internazionali e Diplomatiche presso l'Università degli Studi di Trieste, ha analizzato le tematiche di attualità della politica internazionale, con particolare riguardo alla dimensione politico-militare dell'Unione Europea. È stato Presidente del Centro Alti Studi della Difesa (2004-2006), è membro della Royal Aeronautical Society e Vice-presidente dell'Istituto Affari Internazionali.

Flavio Felice

Professore ordinario di Storia delle dottrine politiche all'Università degli Studi del Molise, è Visiting Professor all'Università Cattolica Sedes Sapientiae di Lima (Perù). È presidente del Centro Studi Tocqueville-Acton. Tra le sue recenti pubblicazioni: *Lo spirito della globalizzazione* (insieme a Robert

W. Fogel e Francis George; Rubbettino, 2011), *Istituzioni, persona e mercato* (Rubbettino, 2013) e *La Sharia e il denaro. Un confronto tra finanza islamica ed economia sociale di mercato* (Editrice Apes, 2016). È vincitore, insieme a Dario Antiseri, del Premio Capri 2014 per la sezione Filosofia, con il libro *La vita alla luce della fede. Riflessioni filosofiche e socio-politiche sull'enciclica 'Lumen fidei'* (Rubbettino, 2013).

Antonio Iodice

Presidente dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", si occupa di integrazione europea e di politiche comunitarie; è autore, tra le altre pubblicazioni, de *Il partito di De Gasperi a Napoli* (ESI, 1996), *Alle radici dell'Europa Unita. Il contributo dei cattolici democratici in Italia* (Guida, 2002), «L'Europa tra politica e società», nella *Rivista di Studi Politici*, n. 3, 2015, pp. 43-70. Ha curato *Effetto Bergoglio. La Chiesa di papa Francesco* (Bordeaux Edizioni, 2014) e *Per un nuovo inizio. Democrazia, economia e politica estera nell'Unione Europea* (Editrice Apes, 2017). Ha avuto incarichi di docenza in diversi atenei e ricoperto ruoli di responsabilità presso l'Ufficio Stampa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Già parlamentare europeo e deputato al Parlamento italiano, è direttore della *Rivista di Studi Politici*.

Antonio Magliulo

Professore ordinario di Storia del pensiero economico e Preside della Facoltà di Economia dell'Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT). Tra le pubblicazioni recenti: «L'etica delle imprese e il messaggio della *Caritas in Veritate*», in *Rivista di Studi Politici* (2011); «Hayek and the Great Depression of 1929. Did he really change his mind?», in *European Journal of the History of Economic Thought* (2013); *Il pensiero dei padri costituenti: Ezio Vanoni* (Edizioni Il Sole 24 Ore, 2013); «A Model for the Sustainable Competitiveness of Tourism Destinations», in *European Journal of Tourism, Hospitality and Recreation* (2013); «The Trade-Off Between Capitalism and Democracy in a Historical Perspective», in *Economic Alternatives* (2014); «Le radici cattoliche della democrazia italiana», in *Rivista di Studi Politici* (2015).

Luigino Manca

Professore aggregato di Diritto Internazionale dei Diritti Umani presso la Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione di Sapienza Università di Roma, è stato Visiting Professor presso l'University of Applied Sciences di Würzburg-Schweinfurt ed è stato presidente della Sezione Ita-

liana dell'AWR (Association for the Study of the World Refugee Problem). Vanta numerose pubblicazioni nell'ambito dei diritti umani, dell'inclusione dei migranti e della condizione dei detenuti.

Matteo Pizzigallo

Professore ordinario di Storia delle Relazioni Internazionali presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" e presso l'Accademia dell'Aeronautica Militare di Pozzuoli, svolge attività didattica anche presso la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma. Fa parte dei Comitati direttivi delle riviste scientifiche: *Processi Storici e Politiche di Pace* (classificata dall'Anvur come rivista di Classe A), *Rivista di Studi Politici* e *Storia e Diplomazia* (rivista del Ministero degli Affari Esteri). È componente del Comitato scientifico dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V" e della Fondazione Mezzogiornoeuropa di Napoli. Dirige l'*Osservatorio sul Mediterraneo* (www.osmed.it), portale dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V". È opinionista di riferimento per la politica internazionale di Rai TG1-Unomattina, Rai GR1, Radio Vaticana. È autore di oltre cinquanta pubblicazioni tra monografie, contributi in volume e articoli su riviste.

Federico Ottavio Reho

Junior Research Officer presso il Wilfried Martens Centre for European Studies, la fondazione politica ufficiale del Partito popolare europeo a Bruxelles. È responsabile della ricerca in materia di partiti politici e istituzioni europee, compresi gli aspetti istituzionali dell'unione economica e monetaria. Il suo approccio ai problemi di politica europea è interdisciplinare e dà particolare rilievo al contesto storico ed economico.

Emanuele Salsano

Professore associato di Economia Politica presso l'Università degli Studi di Salerno, di cui è consigliere di amministrazione. È anche componente del Consiglio Direttivo del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano e membro del Comitato Scientifico di Garanzia per la valutazione *ex ante* dei progetti da ammettere a finanziamento regionale. Ha avuto incarichi dal Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, oltre a vantare numerose pubblicazioni.

Finito di stampare nel mese di giugno 2017
presso Trecentosessantagradi - Roma