

Le relazioni internazionali dell'Unione Europea

I cambiamenti del modo di produzione e dell'ordine internazionale

Esiste un'analogia impressionante tra la crisi economica e politica attuale e quella del periodo tra le due guerre mondiali del secolo scorso. Allora la grande depressione del 1929, l'avvento al potere di Benito Mussolini e di Adolf Hitler e di altri dittatori fascisti e la Seconda guerra mondiale, oggi la crisi finanziaria ed economica cominciata alla fine del 2007, la crescita del populismo e del nazionalismo, il declino del consenso verso le istituzioni democratiche incluse quelle dell'Unione Europea (UE), l'attacco del terrorismo, i massacri compiuti dall'IS (*Islamic State*) all'insegna del culto della morte (un tratto che rende il radicalismo islamico tanto simile al nazismo), il ritorno della guerra alla periferia dell'Europa dall'Ucraina, alla Siria, a Gaza, all'Iraq, allo Yemen, alla Libia.

Entrambe le crisi hanno origine in cause di natura sistemica. La prima causa consiste nel cambiamento del modo di produzione, la seconda nel cambiamento dell'ordine politico internazionale.

Prendiamo dapprima in esame i cambiamenti nel modo di produzione. Nella prima metà del 20° sec. è avvenuta la transizione dalla prima alla seconda fase del modo di produzione industriale. Le nuove tecniche produttive introdotte dalla linea di montaggio e dal nastro trasportatore insieme all'uso del petrolio, dell'elettricità e del motore a combustione interna hanno determinato il declino delle economie, delle società e degli Stati nazionali e l'ascesa degli Stati multinazionali e federali di dimensione macroregionale. L'ascesa degli Stati Uniti e della Russia al vertice della gerarchia del potere mondiale segna il passaggio dall'epoca degli Stati nazionali a quella degli Stati di dimensione macroregionale e delle organizzazioni internazionali che raggruppano molti Stati nazionali.

Alla fine del 20° sec. abbiamo poi assistito alla transizione dal modo di produzione industriale al modo di produzione scientifico. La conoscenza scientifica è diventata la principale forza produttiva, la forza

motrice del progresso nel campo economico e sociale. L'automazione libera l'uomo dalla fatica del lavoro manuale, accresce la quantità dei beni necessari a soddisfare i bisogni materiali e ne abbassa il prezzo. La rivoluzione nelle tecnologie delle comunicazioni e dei trasporti ha intensificato i flussi di merci, capitali e persone e facilitato la circolazione delle informazioni e dei modelli culturali. In definitiva, il modo di produzione scientifico ha imposto a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche di quelli più grandi, come quelli che eravamo abituati a chiamare superpotenze. Questo processo ha creato le condizioni economiche e sociali per la formazione non solo di un mercato globale e di una società civile globale, ma anche di istituzioni globali. È da notare, in conclusione, che l'unificazione europea e la globalizzazione appartengono a due diverse fasi della storia, rispettivamente alla seconda fase del modo di produzione industriale e al modo di produzione scientifico.

Questi cambiamenti nel sistema produttivo sono stati accompagnati da cambiamenti altrettanto profondi sul piano delle strutture politiche. Dopo la conclusione della Seconda guerra mondiale il sistema europeo delle potenze codificato con la pace di Vestfalia (1648) fu soppiantato da un sistema mondiale guidato dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica. La configurazione politica dell'Europa fu determinata dall'equilibrio che si formò nel 1945 tra le due superpotenze. Gli Stati dell'Europa occidentale diventarono satelliti degli Stati Uniti, quelli dell'Europa orientale divennero satelliti dell'Unione Sovietica. Successivamente, alla fine del 20° sec., si è avviata la transizione dall'ordine mondiale bipolare a un ordine multipolare. La storia e la teoria delle relazioni internazionali insegnano che nei sistemi multipolari tende a formarsi un equilibrio di potere nel quale è improbabile che uno Stato possa diventare più forte della coalizione di tutti gli altri membri del sistema. Questo equilibrio di potere favorisce il rispetto di regole di convivenza condivise, mentre se si forma un potere dominante,

questo può permettersi di non rispettare i diritti degli altri Stati.

Ma l'emergente sistema mondiale multipolare ha caratteri nuovi rispetto a sistemi internazionali simili, basati sul principio di equilibrio tra le potenze, come nel caso del 'concerto europeo'. A seguito della globalizzazione e dell'erosione della sovranità di tutti gli Stati, questi ultimi hanno dovuto fare fronte a una sfida senza precedenti: contendere agli attori non statali – in primo luogo le oligarchie finanziarie e le aziende multinazionali, ma anche la criminalità organizzata e il terrorismo internazionale – il potere di decisione a livello internazionale.

A differenza dei precedenti cicli della politica mondiale, in cui l'ordine internazionale era garantito dalla stabilità egemonica di una sola grande potenza – prima la *pax britannica*, poi la *pax americana* – oggi è in corso una redistribuzione del potere tra una pluralità di attori globali, nessuno dei quali possiede le risorse per aspirare all'egemonia mondiale. Se questa tendenza sarà confermata, si potrà affermare che la guerra fredda è stata l'ultimo conflitto vecchio stile per l'egemonia mondiale. Possiamo quindi concludere che d'ora in avanti l'ordine internazionale potrà essere assicurato solo dalla cooperazione fondata sul diritto tra i protagonisti della politica mondiale e sul multilateralismo nell'ambito di istituzioni internazionali di dimensioni regionali e globali. Solo per questa via la politica riuscirà a riprendere il sopravvento sull'economia e a governare la globalizzazione. La crisi finanziaria ed economica globale ha segnato il fallimento dell'ideologia neoliberista e della tesi secondo cui i mercati sono capaci di autoregolarsi. La politica, che aveva rinunciato a svolgere la sua funzione regolatrice dell'economia e della società, sta tornando a occupare la scena.

Due risposte si contendono il campo: il nazionalismo e il globalismo. Il nazionalismo rappresenta un ritorno al passato con le sciagure che l'hanno accompagnato. L'unica alternativa è l'adeguamento delle istituzioni politiche alle dimensioni assunte dall'economia e dalla società in modo da rendere possibile il governo della globalizzazione. Nella transizione verso il nuovo ordine mondiale gli Stati Uniti e la Russia rappresentano il vecchio ordine, cavalcano l'onda del nazionalismo con il proposito di difendere vecchi privilegi. Ma i loro sforzi sono votati alla sconfitta perché non si può andare contro il corso della storia.

Dall'altra parte, la Cina e l'UE hanno un interesse vitale a mantenere l'apertura dei mercati, ma anche a regolarne il funzionamento e a correggerne le distorsioni. Si tratta di valorizzare l'esperimento dell'UE, il quale, per quanto incompiuto, ha dimostrato di essere capace di governare uno spazio multinazionale tramite istituzioni che hanno sviluppato la tendenza a evolversi in senso federale. Più specificamente, l'UE ha saputo coniugare i principi dell'economia di mercato con quelli dello Stato di diritto e del costituzio-

nalismo e li ha estesi sul piano europeo. Se saprà diventare un attore globale capace di parlare con una sola voce, acquisirà il potere di promuovere i valori democratici fuori dai propri confini sia dove la democrazia non è mai stata messa in pratica (Cina, Arabia Saudita, Corea del Nord, Sudan e altri Paesi) sia dove sta arretrando (Russia, Turchia, Ungheria, Polonia e altri) nel quadro di una globalizzazione governata. Sul piano mondiale si delinea dunque una nuova linea di divisione tra le forze della conservazione e quelle del progresso, che riecheggia quella tracciata dal *Manifesto di Ventotene*: la linea di divisione tra nazionalismo e federalismo.

L'arretramento del potere americano e l'esigenza di un sistema di sicurezza europeo

A seguito della crisi storica degli Stati nazionali e della subordinazione di questi ultimi alle due superpotenze che dal 1945 hanno assunto la guida della politica mondiale, l'Europa occidentale è caduta nella sfera di influenza del blocco occidentale cui gli Stati Uniti hanno assicurato due fondamentali beni pubblici: la moneta, con il sistema di Bretton Woods, che attribuiva al dollaro convertibile in oro il ruolo di moneta internazionale, e la sicurezza, con la North Atlantic Treaty Organization (NATO).

Il sistema monetario internazionale creato a Bretton Woods nel 1944 aveva riorganizzato il mondo occidentale sulla base della supremazia del dollaro. Come ha messo in rilievo Robert Triffin (1960), il difetto fondamentale del sistema risiedeva nell'uso di una moneta nazionale – il dollaro – come moneta di riserva mondiale. Al deficit della bilancia dei pagamenti degli Stati Uniti, che è cresciuto per assicurare la liquidità necessaria a sostenere lo sviluppo del commercio internazionale e per finanziare il costo delle guerre (Corea, Vietnam, Afghānistān, Irāq), corrisponde il crescente indebitamento verso l'estero, prima verso l'Europa e il Giappone, poi verso i Paesi emergenti, in particolare la Cina. Il ruolo internazionale del dollaro consentì agli Stati Uniti di drenare ricchezze da ogni parte del mondo semplicemente stampando carta moneta senza preoccuparsi del debito accumulato. Non era mai accaduto che un governo prestasse una così ingente quantità di denaro a un altro governo, come la Cina agli Stati Uniti. Gli squilibri di questo sistema portarono molti Stati ad avanzare dubbi sulla solvibilità degli Stati Uniti. A cominciare dalla Francia del generale Charles de Gaulle, un numero crescente di Paesi chiese la conversione dei dollari in oro, provocando la rottura del sistema di Bretton Woods il 15 agosto 1971, quando il presidente Richard Nixon decise di dichiarare l'inconvertibilità del dollaro in oro. Ma gli Stati Uniti hanno continuato a imporre al mondo l'uso del dollaro e con esso a esercitare il loro «esorbitante privilegio», come lo definì Valéry Giscard

d'Estaing, attraverso l'ancoraggio del dollaro al petrolio, il sangue del sistema circolatorio dell'economia mondiale.

La fluttuazione dei cambi, conseguente alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro, avrebbe reso ingovernabile l'economia europea, la cui coesione era stata assicurata dal dollaro come moneta comune, se gli Stati membri della Comunità europea non avessero deciso di rinunciare alla sovranità monetaria e di creare una moneta unica, avviando un processo che, a partire dal piano Werner (1968), portò alla creazione dell'euro (1999) e alla sua circolazione (2002). L'evoluzione del sistema monetario internazionale verso il multipolarismo, prodotta dall'arretramento del ruolo del dollaro e dai progressi dell'euro e del renminbi (yuan), è la premessa per arrivare a una riforma che assicuri la stabilità e l'equità del sistema. Alla fine della Seconda guerra mondiale gli Stati Uniti rappresentavano da soli oltre la metà dell'economia mondiale e possedevano gran parte delle riserve auree; oggi costituiscono il 24% del prodotto interno lordo mondiale.

L'alternativa alla supremazia del dollaro sono i *diritti speciali di prelievo* (DSP, un paniere che comprende le principali monete), emessi dal Fondo monetario internazionale. Ideati da Triffin nel 1960, ebbero una prima realizzazione dieci anni dopo. La quantità di DSP in circolazione ammonta solo allo 0,5% delle riserve monetarie mondiali. Tuttavia, il declino del dollaro è un fattore che è destinato a potenziare l'alternativa dei DSP. Proprio la Cina, per iniziativa di Zhou Xiaochuan, governatore della banca centrale (la Banca Popolare cinese), facendo riferimento a Triffin, nel 2009 ha proposto di sostituire il dollaro con un paniere di monete, avviando la transizione verso una moneta di riserva mondiale. C'è da rammaricarsi che l'UE non abbia preso per prima questa iniziativa, che avrebbe peraltro un vitale interesse a promuovere. La formazione di una moneta di riserva mondiale rappresenterebbe un significativo passo avanti nella direzione di un governo mondiale, come la creazione dell'euro ha rappresentato una pietra miliare sulla via della federazione europea.

Al ruolo dominante assunto dal dollaro nel sistema monetario internazionale corrisponde la posizione egemonica che gli Stati Uniti hanno conquistato sul piano politico-militare, di cui la NATO è il veicolo. Quest'ultima fu creata nel 1949 per difendere il blocco occidentale dall'Unione Sovietica e dal Patto di Varsavia, l'alleanza militare dei Paesi comunisti.

Con la caduta dei blocchi e la fine del sistema bipolare si è formato nel mondo un vuoto di potere che ha aperto la via a un crescente disordine, come mostrano le numerose guerre in corso in una vasta area ai confini dell'Europa – dall'Ucraina, alla Siria, allo Yemen, alla Libia, tutti Stati falliti, che hanno perso il controllo del territorio – e la crescente aggressività del terrorismo. D'altra parte, la formazione di un nuovo ordine mondiale si presenta come un obiettivo ancora

lontano. Certo, è in corso una redistribuzione del potere nel mondo dalle vecchie superpotenze (gli Stati Uniti e la Russia) ai nuovi protagonisti dell'economia e della politica mondiale, l'UE e i Paesi in rapida crescita economica, i cosiddetti BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica). Ma non sono ancora maturate le condizioni per definire nuove regole di convivenza condivise in un sistema mondiale che non ha bisogno di egemonie, ma piuttosto di un ordine fondato sul diritto.

La Comunità europea è nata nel contesto dell'Alleanza atlantica, sotto la protezione americana e di un mondo diviso dall'antagonismo tra i blocchi, ma con l'obiettivo di superare la frattura della guerra fredda. La Dichiarazione Schuman, il documento che nel 1950 diede origine all'unificazione europea, comincia con queste frasi:

La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano. Il contributo che un'Europa organizzata e vitale può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche (cit. in Monnet 1976, pp. 349-50).

L'unificazione europea è stata progettata per perseguire due obiettivi: non solo rendere permanente la pacificazione tra gli Stati nazionali – il continente non ha mai conosciuto un periodo di pace così lungo come quello che è seguito alla fondazione delle istituzioni europee –, ma anche usare la sua influenza internazionale e il potenziale del suo modello istituzionale per modificare gli equilibri di potere nel sistema mondiale degli Stati, allentare la tensione tra le grandi potenze e promuovere la pace nel mondo.

Le forti tensioni della guerra fredda, che provocarono la guerra di Corea, fecero temere un'estensione del conflitto alla Germania, l'altro Paese diviso. Gli americani proposero il riarmo della Germania, il governo francese, su iniziativa di Jean Monnet, propose la Comunità europea di difesa (CED). Senonché la morte di Iosif V. Stalin (5 marzo 1953) e l'avvio del disgelo ridiedero fiato al nazionalismo francese. Così la CED fu bocciata dall'Assemblea nazionale francese nel 1954. Da quel momento l'unificazione europea è progredita sul piano economico, vale a dire lungo la linea di minor resistenza, con il vantaggio per i governi di rinviare a un futuro indefinito l'unificazione della politica estera e di sicurezza e la trasformazione della NATO in un'alleanza paritaria (*equal partnership*).

Ma ora la situazione è cambiata. Il presidente degli Stati Uniti Donald J. Trump ha sostenuto la necessità di riconsiderare il ruolo della NATO e ha affermato che gli Stati Uniti non sono più disponibili a pagare il costo della difesa dell'Europa. La verità è che gli Stati Uniti non sono più in grado di reggere il peso della sicurezza del mondo occidentale. Il che rappresenta un arretramento equivalente alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro del 1971. D'altra

parte l'UE, proprio perché non si è dotata di una politica estera, di sicurezza e di difesa, non possiede i mezzi per fare fronte alle minacce che si addensano ai suoi confini, mentre l'intesa tra Turchia e Russia paralizza le capacità operative della NATO. Se si somma l'emergenza derivante dal fatto che gli Stati Uniti non sono più disponibili a garantire la sicurezza dell'Europa a quella relativa alle guerre che si sono insediate alla sua periferia e al terrorismo, ne consegue che la difesa e la sicurezza dell'Europa sono ormai una priorità assoluta e un imperativo cui l'Unione deve rispondere senza ritardo.

Per fare fronte a questa sfida, il Trattato di Lisbona (artt. 42 e 46 e protocollo nr. 10) prevede che un gruppo di Stati membri, senza fissare un numero minimo, possa procedere verso una più stretta unione nel settore della sicurezza e della difesa tramite la Cooperazione strutturata permanente (COSPE). Quattro Stati – Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo – avviarono un tentativo in quella direzione nel 2003, dopo che gli Stati Uniti avevano dichiarato guerra all'Iraq ed essi non avevano condiviso la decisione americana. Quella iniziativa, che fu osteggiata dagli Stati Uniti e dalla maggioranza degli Stati membri dell'UE, fu presto abbandonata. Ma ora il contesto internazionale è molto più favorevole. Inoltre, la costituzione dell'Eurocorpo (2009), composto da quegli stessi quattro Stati più la Spagna e dotato di 60.000 uomini per operazioni di intervento rapido e di uno stato maggiore, può rappresentare una prima risposta alla sfida della difesa europea.

Pur restando l'UE un'avanguardia nel mondo per il suo sistema produttivo, per il suo modello sociale, per le sue istituzioni democratiche, per la qualità della vita dei suoi abitanti e per il suo patrimonio di conoscenze scientifiche e tecnologiche, se non si dota degli strumenti per garantire la propria sicurezza è destinata a un inevitabile declino e alla subordinazione agli attori globali di dimensioni macroregionali che si stanno affermando nell'emergente sistema mondiale degli Stati. Lo storico inglese Christopher Clark (2012), nel raccontare gli eventi che portarono alla Prima guerra mondiale, descrive i protagonisti di quella fase storica come «sonnambuli», ai quali è mancata la capacità di vedere al di là dell'interesse nazionale. Il nazionalismo è un fattore di divisione così potente da impedire la formazione di vincoli di solidarietà tra gli Stati. È la solidarietà il collante che dopo la Seconda guerra mondiale ha rappresentato l'alimento e il veicolo del progetto europeo. Da quando si è avviato il processo di unificazione europea non ci sono più state guerre tra Francia e Germania e tra gli altri Stati membri dell'UE.

La decadenza che hanno subito le città-Stato dell'antica Grecia di fronte all'impero macedone e all'impero romano, o il declino delle signorie della penisola italiana nel Quattrocento di fronte ai grandi Stati territoriali – la Francia e la Spagna – che si erano formati

in Europa, sembra prefigurare la sorte che la storia riserverà all'Europa se non saprà adeguare le dimensioni dei vecchi e cadenti Stati nazionali a quelle degli Stati macroregionali o delle federazioni di Stati che si sono formate nel resto del mondo e che consentirebbero di risolvere il problema dell'organizzazione dello Stato su vasti territori grandi come intere regioni del mondo.

La turbolenta transizione verso un ordine multipolare

Durante tutto il periodo della guerra fredda l'America e l'Europa hanno definito la loro identità in relazione alla minaccia proveniente dal comunismo sovietico, non solo dotandosi di armi micidiali capaci di distruggere parecchie volte il mondo intero, ma anche contrapponendo un'alternativa ideologica: il capitalismo e la democrazia. Dopo la caduta del muro di Berlino, la disgregazione dell'Unione Sovietica e del blocco comunista, gli Stati Uniti hanno creduto di avere vinto la guerra fredda e che dopo quella vittoria il mondo fosse giunto alla *fine della storia*. È questo il titolo del notissimo libro di Francis Fukuyama (1992) nel quale l'autore sostiene che, dopo il fallimento del fascismo e del comunismo, il sistema occidentale, basato sui principi della democrazia liberale e del capitalismo, è l'unico dotato di legittimità e non ha più alternative.

Il periodo successivo alla caduta del muro di Berlino, comunemente definito come *monopolarismo americano*, è in realtà il tempo che segna il declino della potenza americana e l'incubazione di un sistema mondiale multipolare. Il sogno megalomane di George Bush Jr di trasformare gli Stati Uniti in un impero mondiale è in realtà il frutto di una percezione errata dei nuovi equilibri di potere che si stavano formando nel mondo. Era sbagliato credere di potere isolare e liquidare una potenza nucleare come la Russia, archiviando il progetto grandioso, ideato da Michail S. Gorbačëv, della 'Casa comune europea', che si fondava su due nuovi concetti strategici: quelli di sicurezza reciproca e di difesa non offensiva, che consentirono di eliminare intere categorie di armi di distruzione di massa e portarono all'avvio, nel 1994, di Partnership for peace, un programma di cooperazione bilaterale fra la NATO, la Russia e i Paesi europei non appartenenti all'Alleanza atlantica.

Ancora più irresponsabile è avere ignorato il risentimento del mondo islamico nei confronti dell'Occidente, che ha dato origine al radicalismo islamico e si è espresso prima attraverso il terrorismo poi attraverso la formazione dell'IS. Infine è una concezione puerile quella secondo cui la democrazia sarebbe potuta nascere semplicemente da processi elettorali in Paesi come l'Afghanistan, l'Iraq o la Libia nei quali gli interventi militari degli Stati Uniti o dei loro alleati hanno fatto

cadere dittature odiose, ma non hanno eliminato la violenza alimentata dai feroci odi tribali che dividono quei Paesi. Invece della fine della storia si è presentata una nuova sfida, quella del radicalismo islamico nel quale si incarna il nuovo nemico dell'Occidente: il surrogato di ciò che rappresentarono il nazismo e il comunismo nel secolo scorso. Il culto della morte insieme all'oscurantismo religioso e al rifiuto della modernità lo accomunano ai numerosi movimenti reazionari di cui la storia è ricca di esempi.

Se si vuole evitare che i più pressanti problemi globali, come il cambiamento climatico, la crescita della spesa militare, il terrorismo, i flussi migratori, la mancanza di regole per governare la globalizzazione, il disordine monetario internazionale, continuino ad aggravarsi, è necessario che si giunga a un accordo tra i protagonisti della politica mondiale su regole del gioco condivise e soluzioni concordate delle crisi nell'ambito delle organizzazioni internazionali esistenti, in primo luogo l'ONU (*Organizzazione delle Nazioni Unite*). L'attribuzione all'Europa di un seggio nel Consiglio di sicurezza aprirebbe la via alla trasformazione di questo organismo nel Consiglio delle grandi regioni del mondo. In questo modo tutti gli Stati, e non solo i più potenti, sarebbero rappresentati in quella sede attraverso la loro unione regionale. È questa la premessa per fondare l'ordine internazionale sul diritto e aprire la via alla costituzionalizzazione delle relazioni internazionali.

La costituzionalizzazione dell'UE

Il metodo gradualistico adottato per unificare l'Europa «è lento e poco spettacolare», ha osservato Monnet, e ha soggiunto: «tuttavia funziona» (Monnet 1976, p. 355). Le difficoltà che incontra l'UE nel suo cammino verso la costituzionalizzazione delle relazioni tra gli Stati membri hanno due cause: una pratica e l'altra teorica. Quella pratica risiede nella legge bronzea della conservazione del potere. In altre parole, essa consiste nella resistenza strutturale che i governi nazionali oppongono al trasferimento di poteri e competenze a livello europeo, cioè al superamento della sovranità degli Stati. Quella teorica sta nella natura dell'obiettivo di unificare un gruppo di Stati nazionali consolidati dalla storia. È un'impresa di cui non esistono precedenti. Tutte le federazioni finora costituite sono state unioni di cantoni, province o regioni. Poiché non ci sono modelli cui ispirarsi, l'unità europea si costruisce poco per volta attraverso esperimenti ed errori.

Le prime forme di federalismo nate con le Costituzioni degli Stati Uniti e della Svizzera appartengono a un'epoca in cui gli Stati nazionali costituivano la formula politica dominante e sono state plasmate da un sistema internazionale di stampo vestfaliano nel quale la politica di potenza ha determinato dovunque,

insieme alla lotta di classe, una forte spinta verso l'accentramento del potere degli Stati. I fondatori dei movimenti federalisti si sono ispirati al modello costituzionale americano (Spinelli 1957, pp. 209-25), perché esso rappresentava l'esperimento più antico, più riuscito e tuttora più significativo di unificazione federale di un gruppo di Stati. In altre parole, pensavano che la risposta alle sfide del mondo contemporaneo si trovasse già pronta nelle formule istituzionali del passato. Mentre nelle prime forme di federazione il costante spostamento del potere in direzione del governo centrale – il più grave aspetto degenerativo subito dalle istituzioni federali nel mondo contemporaneo – ha portato queste ultime ad assomigliare sempre più a Stati unitari decentrati, l'innovazione rappresentata dal federalismo europeo va inquadrata in una prospettiva postnazionale e multinazionale. Non è mai stato creato un ordinamento federale che comprendesse un insieme di Stati nazionali, un sistema di Stati orgogliosi della loro indipendenza, che hanno determinato per secoli le linee di fondo della politica mondiale e hanno rappresentato l'espressione più compiuta dell'idea stessa di Stato sovrano. Per queste ragioni essi pretendono di conservare in seno alle istituzioni federali europee in formazione un grado di indipendenza superiore a qualsiasi precedente.

Per cogliere in tutta la sua portata il significato innovatore del disegno della federazione europea bisogna interpretarlo nella prospettiva della crisi storica dello Stato nazionale, che esige che si ridefiniscano i rapporti tra economia, diritto e politica nel contesto di una storia che è divenuta mondiale. La risposta istituzionale alla crisi dello Stato nazionale non si iscrive negli schemi classici del federalismo, ma se ne discosta e li supera nella direzione di una nuova forma di statualità federale. Essa si distingue dalle vecchie forme di federalismo per due caratteristiche. In primo luogo, assicura agli Stati membri della Federazione un grado di indipendenza superiore a qualsiasi precedente. In secondo luogo, si configura come la prima risposta in termini istituzionali alla necessità di governare la globalizzazione e come l'avvio di un processo di pacificazione tra Stati nazionali, che è cominciato in Europa, ma si concluderà con la federazione mondiale.

La formula «Federazione di Stati nazionali», usata da Jacques Delors, nel discorso pronunciato di fronte al Parlamento europeo il 19 gennaio 1995, nel giorno in cui Jacques Santer gli subentrò nell'ufficio di presidente della Commissione europea, rappresenta un tentativo significativo di definire la natura delle istituzioni federali nell'epoca postnazionale: non si tratta di cancellare le nazioni e la vecchia legittimità di cui sono il veicolo, ma di ridimensionarle, trasformandole in uno dei livelli di governo che deve essere mantenuto con una propria autonomia in seno al sistema federale. Questa formula consente di collocare le istituzioni federali nella storia dell'evoluzione delle forme di Stato: dopo la città-Stato, intesa come l'istituzione che ha

permesso di pacificare le tribù, e lo Stato-nazione, che ha garantito la pace tra città, la federazione costituisce la forma di Stato che consente di pacificare le nazioni.

Di qui l'esigenza di sperimentare un nuovo modello federale che assicuri in modo più efficace l'indipendenza degli Stati membri. Non si tratta di una semplice esigenza, è una possibilità reale, se si considera che la Federazione europea nascerà in un mondo nel quale il processo di globalizzazione e il declino della politica di potenza hanno sviluppato poderose tendenze alla cooperazione e all'organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare. Inoltre, il superamento della lotta di classe ha fatto venire meno un altro fattore di accentramento del potere.

La verità è che gli Stati federali finora sperimentati non presentano una sostanziale differenza qualitativa rispetto agli Stati nazionali. Per quanto riguarda la composizione sociale, si distinguono dagli Stati nazionali per più accentuate differenze a base territoriale. Per quanto riguarda la struttura istituzionale, si distinguono dagli Stati unitari per un maggiore decentramento del potere.

La sfida cui il mondo deve fare fronte oggi è diversa e nuova. Non si tratta più soltanto di dare una risposta alla crisi storica dello Stato nazionale in Europa, ma di riorganizzare l'architettura del potere a livello mondiale, ridistribuendo poteri e competenze dagli Stati nazionali verso l'alto (le organizzazioni regionali e globali) e verso il basso. Il compito più urgente è quello di procedere verso la costituzionalizzazione delle relazioni internazionali rafforzando e democratizzando le organizzazioni internazionali, affidando alla forza del diritto la soluzione delle controversie internazionali. Ma occorre sottolineare che, se l'UE non si doterà dei mezzi per sollevare gli Stati nazionali dalla responsabilità della politica estera, le spinte verso l'accenramento del potere resteranno invincibili.

L'UE è il laboratorio più avanzato e innovativo dell'esperimento di costruzione della pace. Le istituzioni europee hanno garantito la pace per settant'anni tra un gruppo di Stati che si è allargato dai sei Paesi fondatori fino a includere quasi tutto il continente. L'euro (oggi moneta di diciannove Stati) è diventato la seconda moneta di riserva del mondo dopo il dollaro – il 20% delle riserve globali in valuta estera è composto da euro – e la seconda moneta di scambio del mondo. Il Parlamento europeo è il primo Parlamento soprannazionale della storia ed è il modello della democrazia internazionale.

Il cantiere della costruzione dell'unità europea è tuttora incompiuto. Le istituzioni europee soffrono di un deficit democratico e di un deficit costituzionale. Da una parte, la contraddizione tra dimensione dei problemi politici e sociali e dimensione dei poteri democratici che li dovrebbero risolvere mostra i limiti della capacità di governo dell'UE, noti come *deficit democratico*. Che la sostanza del potere dell'UE appartenga al Consiglio, l'organo intergovernativo che sulle questioni più rilevanti (politica estera e di sicurezza,

aumento delle risorse di bilancio e revisione dei trattati) decide in segreto e all'unanimità, dà la misura di questo deficit democratico delle istituzioni europee. La centralità del Consiglio nel sistema di potere dell'UE, che è giustificata con l'esigenza di difendere anacronistici interessi nazionali, rappresenta la più grave distorsione del principio democratico. Nello stesso tempo, il fatto che il Consiglio cumuli poteri legislativi ed esecutivi, sottraendoli rispettivamente al Parlamento europeo – che esercita in molti settori, ma non in tutti, poteri di codecisione con il Consiglio – e alla Commissione, che ha limitati poteri di governo, rappresenta un significativo discostamento dal principio della divisione dei poteri. Tutto questo si può definire *deficit costituzionale*. Il Consiglio su questioni di grandissimo rilievo, come la politica estera, la fiscalità e la revisione dei trattati ha poteri assoluti di decisione, che non condivide con il Parlamento europeo. D'altra parte, la Commissione condivide con il Consiglio il potere esecutivo. Per costituzionalizzare l'UE non sono necessarie grandi riforme. È sufficiente generalizzare il potere di codecisione del Parlamento europeo e assegnargli il ruolo di Camera bassa; generalizzare il principio delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio, trasformando quest'ultimo in una Camera degli Stati; concentrare nella Commissione il potere esecutivo; attribuire al Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo il ruolo di Presidenza collegiale dell'Unione.

L'Unione Europea, potenza civile

L'articolo 42 del Trattato di Lisbona definisce le finalità della politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE: mantenere la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale. Sono obiettivi che mostrano come l'UE rappresenti un'avanguardia nella transizione del mondo verso forme di statualità post-vestfaliana. Detto in altri termini, la struttura e le politiche dell'UE configurano un attore politico che, per influire sulla politica mondiale, non progetta di fare la guerra, ma adotta un metodo di integrazione fondato sul diritto, sulla forza di istituzioni e di regole condivise, che affida la sicurezza e la difesa a un misto di strumenti civili e militari in cui il *soft power* ha una speciale rilevanza, che persegue politiche in grado di promuovere il multilateralismo, la cooperazione economica, la difesa dei diritti umani, l'aiuto umanitario, il potenziamento e la democratizzazione delle organizzazioni internazionali.

L'UE è il principale donatore di aiuti umanitari a livello mondiale. Essa fornisce più del 50% degli aiuti umanitari pubblici complessivi con l'ausilio di un corpo europeo di aiuto umanitario, istituito nel 2014. Gli aiuti erogati dall'Unione e dagli Stati membri ammontano a oltre un miliardo di euro, pari a poco meno dell'1% del bilancio annuale dell'UE. Inoltre

l'UE e gli Stati membri devolvono complessivamente circa 60 miliardi di euro in aiuti pubblici allo sviluppo, pari a circa il 50% degli aiuti pubblici erogati nel mondo. Infine, gli Stati membri dell'UE assicurano più del 50% delle risorse finanziarie necessarie al funzionamento dell'ONU.

L'UE ha deciso di affidare la difesa dei suoi interessi e dei suoi valori a una politica estera che esclude la guerra e, pur senza rinunciare alla dissuasione militare, persegue la sicurezza soprattutto attraverso l'interdipendenza, la cooperazione internazionale e l'estensione alle relazioni tra gli Stati di un fitta rete di regole e di istituzioni nella prospettiva del superamento della politica di potenza.

In altre parole, ha scelto di essere una «potenza civile» (Duchène 1972; Telò 2004). A partire da questa scelta politica, una volta che l'UE divenisse capace di agire come attore globale potrebbe avviare la trasformazione del mondo che le sta attorno, a cominciare dalle regioni situate ai suoi confini meridionali e orientali. Questo sembra essere il cammino, certamente lungo e tortuoso, che porta alla realizzazione del disegno kantiano della pace universale e perpetua.

Per diventare indipendente nel settore della sicurezza e della difesa, sarà sufficiente che l'UE si doti di un piccolo esercito professionale adeguato alla gestione delle crisi fuori dei suoi confini non solo per l'organizzazione di missioni di *peacekeeping*, ma anche di assistenza economica e di stabilizzazione politica (*statebuilding*). Va sottolineato che la cooperazione europea negli armamenti e il rafforzamento della base tecnologica e industriale della difesa consentirebbero notevoli risparmi nella spesa militare. Inoltre, l'istituzione di un servizio civile europeo porterebbe alla creazione di un corpo di pace, elemento indispensabile nella gestione degli aspetti non militari delle crisi internazionali. Infine, il sistema satellitare europeo (Galileo) per identificare qualsiasi veicolo in movimento potrà svolgere anche un ruolo militare e rappresenterà un'importante condizione dell'indipendenza dell'Europa dagli Stati Uniti. In definitiva, la sicurezza dell'Europa potrà fondarsi su un apparato militare leggero, moderno, non aggressivo.

Le trasformazioni del concetto di sicurezza nell'epoca della globalizzazione

La sicurezza è sempre stata un bene pubblico garantito dallo Stato tramite l'autodifesa armata. Nell'epoca della globalizzazione il concetto di sicurezza ha perduto il carattere esclusivamente militare che aveva in passato e ha assunto nuove dimensioni. Con la formazione di un mercato mondiale e di una società civile globale e con la rivoluzione nelle comunicazioni e nei trasporti, le minacce alla sicurezza si sono moltiplicate, perché gli Stati dipendono in misura crescente dall'esterno. A causa dei sempre più intensi flussi

commerciali, finanziari, migratori che attraversano gli Stati, il governo dell'economia, la protezione dell'ambiente e dei diritti umani, le malattie epidemiche, la criminalità e il terrorismo hanno assunto dimensioni internazionali. Di conseguenza, la portata del concetto di sicurezza si è estesa a tutti questi settori, sicché il vocabolario politico si è arricchito di nuove espressioni, come sicurezza economica, energetica, ambientale, alimentare, sanitaria e così via. Ciò mostra che un numero crescente di problemi che eravamo abituati a considerare di politica interna ora hanno assunto dimensioni internazionali. Nello stesso tempo, la politica, prigioniera dei confini nazionali, ha perso il controllo del processo di globalizzazione e gli Stati hanno perso gran parte delle loro funzioni, in primo luogo il controllo dell'economia e della sicurezza. Di conseguenza, si è affermato un nuovo concetto di sicurezza, la «sicurezza umana», centrata sull'individuo prima ancora che sullo Stato. Infatti, un numero crescente di Stati non garantisce più la sicurezza dei propri cittadini. Dopo la fine della guerra fredda, le guerre civili sono diventate molto più frequenti delle guerre tra Stati. Il rapporto tra morti civili e morti militari, che all'epoca della Prima guerra mondiale era di 1 a 8, oggi è diventato di 8 a 1 (Kaldor 1999, p. 18).

Il processo di disgregazione degli Stati è strettamente legato a due fattori, uno di natura economico-sociale (la globalizzazione), l'altro di natura politica (la fine dell'ordine mondiale bipolare). Da una parte, gli Stati deboli, gli Stati falliti e gli Stati dissolti sono espressione di gradazioni crescenti di un processo di erosione della sovranità degli Stati stessi. Dall'altra, il nazionalismo etnico (Catalogna, Scozia, Padania, Corsica ecc.), che può essere inteso come una reazione alle tendenze livellatrici della globalizzazione, mentre era contenuto dalla forte disciplina internazionale che caratterizzava lo scontro tra i blocchi in seno all'ordine bipolare, è esploso dopo la fine della guerra fredda e ora minaccia l'unità degli Stati.

Il fatto è che l'aspetto politico più significativo della globalizzazione – l'erosione della sovranità degli Stati – non è accompagnato dal costituirsi di nuove forme di statualità sul piano regionale e globale. Nuovi attori non statali competono con Stati sempre più deboli sul piano del potere di decisione a livello internazionale. Dilaga la violenza della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale e la prepotenza dei gruppi economici multinazionali. L'illusione che gli Stati Uniti potessero continuare a essere il gendarme e il banchiere del mondo è svanita e il mondo sta evolvendo verso un crescente disordine.

Tuttavia, nuovi principi si stanno lentamente affermando. Per es., quello secondo cui, quando uno Stato fallisce nel garantire la sicurezza ai propri cittadini perché vi si compiono gravi atrocità, la comunità internazionale ha il dovere di intervenire per proteggere la popolazione civile. È il principio della «responsabilità di proteggere», enunciato per la prima volta nel 2001

nel Rapporto della International commission on intervention and State sovereignty, e adottato dal Consiglio di sicurezza dell'ONU per giustificare nel 2007 l'intervento umanitario nel Darfur. Per un altro verso, la Corte penale internazionale – il tribunale internazionale permanente istituito nel 1998 per punire i casi di genocidio, i crimini contro l'umanità, i crimini di guerra e l'aggressione – persegue l'obiettivo di difendere gli individui contro le atrocità compiute dai grandi criminali, compresi gli statisti, ai quali vuole togliere il privilegio dell'impunità.

Siamo di fronte ai primi passi di un processo di costituzionalizzazione delle relazioni internazionali e al trasferimento di funzioni statuali alle Nazioni Unite. L'Unione Europea rappresenta un modello per il mondo, poiché alcune delle sue istituzioni hanno già assunto un carattere quasi statale, come la Corte, il Parlamento, la Commissione, la Banca centrale. Ma essa può diventare anche il motore del processo di rafforzamento e di democratizzazione dell'ONU. Lo mostrano il ruolo che l'UE svolge per la protezione dell'ambiente (accordo di Parigi sui cambiamenti climatici), per la promozione dei diritti umani (moratoria universale della pena di morte) e per regolare il commercio internazionale (WTO, *World Trade Organization*).

L'allargamento: il più grande successo della politica estera dell'UE

A differenza della politica estera degli Stati Uniti, che ha perseguito l'obiettivo di esportare la democrazia con la guerra, l'influenza internazionale dell'UE si è concretizzata nella forza di attrazione, nella spinta integrativa che ha suscitato nei suoi vicini. L'UE si è allargata fino a includere ventotto Stati, condizionando l'adesione di nuovi Stati membri a precisi criteri (i criteri di Copenaghen) di natura istituzionale (democrazia costituzionale) ed economica (economia di mercato). Ciò ha comportato la condivisione con i vicini dei benefici della pacificazione tra Stati un tempo divisi dall'odio nazionale, del grande mercato senza frontiere e delle istituzioni democratiche, che rappresentano il laboratorio della prima forma di democrazia internazionale. Sulla base di questi criteri, l'UE ha ottenuto cambiamenti di notevole rilievo in Paesi che avevano regimi fascisti (Spagna, Portogallo e Grecia) o comunisti (i Paesi dell'Europa centro-orientale). Solo quando questi Paesi hanno cambiato il regime sono stati ammessi nell'UE.

È significativo che nell'allargamento a Est siano incluse Slovenia e Croazia, due Repubbliche dell'ex Jugoslavia: un traguardo di grandissima rilevanza e quasi inimmaginabile negli anni Novanta, quando i Balcani hanno conosciuto gli orrori della guerra civile. In definitiva, l'allargamento – pur con tutte le sue problematicità – è stato il più grande successo della politica estera dell'UE.

Mentre la prospettiva dell'adesione all'UE della Turchia – assediata dal terrorismo jihadista e curdo, impegnata a debellare con metodi discutibili i presunti responsabili di un fallito golpe, spinta ad allearsi con la Russia e l'Iran – si allontana a causa dell'involuzione autoritaria del regime di Recep Tayyip Erdoğan, quest'ultimo ha in mano una potente arma di ricatto perché, di fronte al mancato rispetto dei diritti umani dei profughi rifugiatisi in Turchia, l'UE ha minacciato di non dare seguito all'accordo relativo all'accoglienza senza visto sul proprio territorio dei cittadini turchi, mentre Erdoğan a sua volta ha minacciato di aprire i cancelli dei campi profughi e riversare sull'Europa tre milioni di persone.

L'uscita della Gran Bretagna dall'UE è il simbolo di una sconfitta storica dell'Unione dopo quelle della Comunità europea di difesa, bocciata dall'Assemblea nazionale francese (1954), e della Costituzione europea, respinta dai referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi (2005). È la prima volta che uno Stato membro decide di abbandonare l'Unione dopo una serie ininterrotta di allargamenti che hanno portato il nucleo originario dei sei Stati fondatori a estendersi progressivamente fino agli attuali ventotto Stati membri. La Brexit è l'espressione più recente di una tendenza più ampia verso la disgregazione dell'UE e il ritorno del nazionalismo.

L'Unione Europea e la costruzione della pace

La pace è la più significativa realizzazione della costruzione dell'unità europea e ne definisce il significato storico. Gli Stati europei, assorbiti nella sfera di influenza delle due superpotenze dopo la Seconda guerra mondiale, hanno rinunciato alla politica di potenza e all'aspirazione all'egemonia e hanno deciso di costruire istituzioni comuni che consentissero la convivenza pacifica sul continente. Dopo secoli di guerre, l'Europa non ha mai conosciuto un periodo di pace così lungo come quello che ha accompagnato il processo di unificazione.

Da quando hanno cominciato ad associarsi in comunità politiche organizzate, gli uomini hanno conosciuto la guerra e si sono interrogati su come si può costruire la pace. L'Unione Europea ha gettato le basi per dare una risposta innovativa a questa domanda. «La guerra è antica quanto il mondo, ma la pace è un'invenzione recente», ha scritto Henry Sumner Maine (*International law*, 1888, p. 8). La guerra è sempre stata considerata un evento normale della politica, lo strumento per risolvere le controversie che la diplomazia non è riuscita a comporre.

Che cos'è la pace? Generalmente si pensa sia l'assenza di guerra. È questa la nozione negativa di pace, che Immanuel Kant ha chiamato «tregua». Invece la pace positiva è l'ordine politico che impedisce la guerra, perché affida al diritto e ai tribunali, invece

che alla forza, la soluzione dei conflitti. Per Kant la condizione fondamentale della pace è il diritto, o meglio l'estensione del diritto a tutte le relazioni sociali, in particolare alla sfera delle relazioni internazionali. Egli ha definito in modo rigoroso la discriminante che separa la pace dalla guerra e ha collocato la tregua (cioè la situazione nella quale, anche se sono cessate le ostilità, permane la minaccia che esse si riaprano) sul versante della guerra.

Il Novecento è stato caratterizzato da continui tentativi, coronati da scarsi successi, di costruire organizzazioni internazionali per garantire la pace, a partire dalla Società delle nazioni, nel primo dopoguerra. Le Comunità europee rappresentano il tentativo più riuscito di percorrere la strada impervia della costruzione della pace, perché hanno creato istituzioni politiche sopranazionali: la sola garanzia del fatto che il conflitto sia governato dal diritto e non dalla forza. Si tratta di un progetto incompiuto e dall'esito ancora incerto, che tuttavia ha offerto i risultati più concreti nel governare il territorio inesplorato della costruzione della pace. E ciò è particolarmente significativo, perché si è sviluppato nella regione dove sono cominciate le guerre mondiali.

Le fasi dell'unificazione europea sono altrettanti stadi della costruzione della pace. La prima, la formazione della Comunità europea, ha segnato il superamento dell'epoca delle guerre mondiali a partire dalla riconciliazione franco-tedesca. La seconda, l'allargamento verso l'Europa centro-orientale e l'unificazione delle due Europee per la prima volta nella storia con mezzi pacifici – anche se deve essere completata con l'adesione all'UE di tutti gli Stati dei Balcani occidentali – ha sancito la fine della guerra fredda. La terza, la formazione di una Comunità euromediterranea, e più precisamente il Partenariato euromediterraneo (EUROMED), è un progetto fallito da ripensare dalle fondamenta e da riportare subito all'ordine del giorno. I flussi migratori che investono l'Europa sono la risposta spontanea dei profughi al problema della cooperazione dell'UE con i Paesi dell'Africa e del Medio Oriente, che i governi non hanno saputo risolvere.

La costruzione dell'unità europea ha mostrato come alcuni obiettivi, che il pensiero costituzionalistico riteneva fossero perseguibili solo nel contesto di una unione federale, siano stati raggiunti con istituzioni di transizione: in primo luogo la pace, ma anche il mercato comune, la moneta unica, l'eliminazione delle frontiere e la prosperità che ne è derivata, e infine le elezioni europee e l'estensione della democrazia sul

piano europeo. Sono obiettivi che non possono essere considerati acquisiti una volta per sempre. Il processo di unificazione europea è tuttora incompiuto ed è quindi esposto a pericoli di regressione. Solo la Federazione europea renderà irreversibili quei risultati, perché consentirà di fondarli sulla solida base di un governo europeo. Ma bisogna riconoscere che il metodo funzionalistico e il gradualismo costituzionale hanno permesso di costruire una parte dell'unità europea anche senza la Federazione europea.

Bibliografia

- A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il manifesto di Ventotene*, Roma 1944, Milano 2006.
- A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di L. Bolis, Milano 1957 (ora in A. SPINELLI, *Il progetto europeo*, Bologna 1985).
- R. TRIFFIN, *Gold and the dollar crisis. The future of convertibility*, New Haven 1960.
- M. ALBERTINI, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia 1965.
- F. DUCHÈNE, *Europe's role in world peace*, in *Europe tomorrow. Sixteen Europeans look ahead*, ed. R. Mayne, London 1972.
- J. MONNET, *Mémoires*, 2 voll., Paris 1976.
- P. KENNEDY, *The rise and fall of the great powers*, New York 1987 (trad. it. Milano 1989).
- M. GORBACIOV, *La casa comune europea*, Milano 1989.
- F. FUKUYAMA, *The end of history and the last man*, New York 1992 (trad. it. Milano 1992).
- J. HABERMAS, *Die Postnationale Konstellation*, Frankfurt 1996 (trad. it. Milano 1999).
- M. KALDOR, *New and old wars. Organized violence in a global era*, London 1999 (trad. it. *Le nuove guerre. La violenza organizzata nell'età globale*, Roma 1999).
- T. PADOA-SCHIOPPA, *Europa, forza gentile. Che cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, Bologna 2001.
- Z. BAUMAN, *Europe. An unfinished adventure*, Cambridge 2004 (trad. it. *L'Europa è un'avventura*, Roma-Bari 2006).
- J. RIFKIN, *The European dream: how Europe's vision of the future is quietly eclipsing the American dream*, New York 2004 (trad. it. Milano 2004).
- M. TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Bari 2004.
- U. BECK, E. GRANDE, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, Roma 2006.
- C. CLARK, *The sleepwalkers. How Europe went to war in 1914*, New York 2012 (trad. it. *I sonnambuli. Come l'Europa arrivò alla grande guerra*, Bari 2013).
- A. MEDINILLA, A. HERRERO CANGAS (con la collaborazione di M. DENECKERE), *'Living apart together' EU development cooperation and humanitarian aid in situations of fragility and protracted crisis*, European centre for development policy management, Discussion Paper No. 206, 2016.