

MASSIMILIANO GUDERZO*

L'IMPERO EUROPEO

SOMMARIO

1. *Verso il primo allargamento.* 2. *Da Atene a Tallinn.* 3. *L'ipotesi federalista.* 4. *Un nuovo impero.*

Sono trascorsi più di trent'anni da quando, il 1° gennaio 1973, con l'entrata in vigore dei trattati firmati nel gennaio precedente dai quattro paesi candidati all'adesione, la Comunità Europea si misurò per la prima volta con le incognite dell'allargamento.

Ai sei membri fondatori della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita dal trattato di Parigi del 1951 (ratificato dai sei Parlamenti tra la fine di quell'anno e la primavera del 1952), poi della Comunità economica europea e della Comunità europea per l'energia atomica, nota in genere come Euratom, istituite dai trattati di Roma del 1957 (entrati in vigore il 1° gennaio 1958), cioè il Belgio, l'Olanda e il Lussemburgo – tre paesi già impegnati dal 1948 in un accordo per la promozione di un'economia senza barriere, denominato con l'acronimo 'Benelux' – la Francia, la Repubblica federale tedesca e l'Italia, si aggiungevano tre nuovi paesi: il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, l'Irlanda e la Danimarca. Un referendum popolare, nel settembre 1972, aveva bloccato l'adesione della Norvegia, prevista dal trattato firmato in gennaio. Nasceva l'Europa dei Nove.

Le nuove ondate espansive degli anni Ottanta e Novanta avrebbero portato prima a dieci (1981), poi a dodici (1986), infine a quindici (1994) il numero dei paesi membri. Nel maggio 2004, con l'adesione di dieci nuovi Stati, l'Unione Europea, nata a Maastricht nel febbraio 1992 con il trattato entrato poi in vigore nel novembre 1993, ha raggiunto la struttura a venticinque membri che la caratterizzerà nei prossimi anni, in attesa della maturazione di nuove candidature da parte dei paesi limitrofi.

* Professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali nell'Università degli Studi di Firenze e titolare della Cattedra "Jean Monnet" di Storia e politica dell'integrazione europea nell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

Questo saggio si concentra sulla prima fase dell'allargamento, che si sviluppò tra il 1961 e il 1973; riassume in breve le fasi successive; offre una serie di considerazioni ispirate alle difficoltà di decollo di una politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea sullo sfondo delle trasformazioni del sistema internazionale negli anni Novanta, dalla fine dell'Unione Sovietica agli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti dell'11 settembre 2001, fino all'attuale congiuntura internazionale, dominata in particolare dalla crisi irachena; discute i vantaggi di un eventuale sbocco federale della costruzione istituzionale avviata a metà del Novecento, in piena guerra fredda, e continuata con successo dopo la caduta del muro di Berlino e il riavvicinamento all'Europa occidentale dei paesi rimasti a lungo nell'orbita di sicurezza dell'Unione Sovietica; e propone infine alcune riflessioni sulla definizione di un 'interesse nazionale' europeo e sulle responsabilità globali del nuovo *imperium* europeo¹.

1. Verso il primo allargamento

Negli anni Cinquanta, il governo di Londra aveva prestato grande attenzione ai passi verso l'integrazione economica e la costruzione di istituzioni sopranazionali compiuti sul continente, ma aveva preferito mantenersene al margine, alla ricerca di una relazione privilegiata con gli alleati statunitensi e di percorsi alternativi o concorrenti in tema di organizzazione internazionale, quali la promozione dell'EFTA (European Free Trade Association, cioè l'Associazione europea di libero scambio sorta tra il luglio 1959 e il gennaio 1960 con l'adesione di sette paesi: l'Austria, la Danimarca, la Norvegia, il Portogallo, il Regno Unito, la Svezia e la Svizzera).

Nell'agosto 1961, sullo sfondo di importanti cambiamenti dell'assetto internazionale e, in particolare, della politica estera britannica, erano maturate le condizioni perché il governo di Sua Maestà presentasse la domanda di adesione alla Comunità, seguito a ruota dalla Danimarca. Pochi giorni prima, lo stesso passo era stato compiuto dal

¹ Il testo del saggio è disponibile anche nel sito *web* del Centro di Documentazione Europea dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo". Per l'approfondimento di alcune riflessioni e per più ampi riferimenti bibliografici si rinvia ad alcuni contributi dell'autore pubblicati di recente o ancora in corso di stampa (cfr. www.unifi.it/unifi/dss/mg.htm).

governo dell'Irlanda. Nell'aprile 1962, si aggiunse la domanda della Norvegia.

I negoziati furono bloccati dalla posizione radicale assunta dal Generale Charles de Gaulle, presidente della Repubblica francese dal 1958, che in una conferenza stampa tenuta il 14 gennaio 1963 ritenne opportuno fermare l'allargamento della Comunità, rilevando che la Gran Bretagna, dopo essersi comportata in modo assai criticabile riguardo all'avvio effettivo dell'applicazione del Mercato comune, si era candidata ad aderirvi, ma "secondo le proprie condizioni": il che, secondo de Gaulle, non aveva permesso, nel corso delle lunghe trattative di Bruxelles, di capire se Londra potesse – e volesse – davvero "mettersi con il continente e come esso entro una tariffa (...) veramente comune"; "rinunciare ad ogni preferenza con il Commonwealth, cessare di pretendere che la sua agricoltura [fosse] privilegiata ed inoltre annullare gli impegni presi con i paesi che facevano (...) parte della zona di libero scambio".

L'adesione britannica, aggiungeva de Gaulle, avrebbe posto in modo ineludibile la questione dell'allargamento della Comunità "a 11, poi a 13 e forse a 18": il che, a sua volta, avrebbe modificato in modo radicale le relazioni economiche della Comunità *in primis* con gli Stati Uniti. Si sarebbe aperta insomma la strada alla costruzione di una "Comunità atlantica colossale sotto dipendenza e direzione americana", ben lontana dalle aspettative della Francia rispetto a "un organismo propriamente europeo". Al più, si sarebbe potuto per allora – e finché la Gran Bretagna non si fosse portata a poco a poco verso il continente – concludere con Londra un accordo di associazione al Mercato comune².

² La traduzione è in L. LEVI, *L'unificazione europea. Trent'anni di storia*, Torino, SEI, 1979, pp. 165-168. Sul tema si veda il contributo di R. STEININGER, "Grossbritannien und de Gaulle. Das Scheitern des britischen EWG-Beitritts im Januar 1963", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, 1996, 1, pp. 87-118; più in generale, J. NEWHOUSE, *De Gaulle and the Anglo-Saxons*, in D. BRINKLEY e R.T. GRIFFITHS (eds), *John F. Kennedy and Europe*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1999, pp. 32-48. Cfr. inoltre N.P. LUDLOW, *Dealing with Britain. The Six and the First UK Application to the EEC*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 200-230; i saggi raccolti in G. WILKES (ed.), *Britain's Failure to Enter the European Community, 1961-63. The Enlargement Negotiations and Crises in European, Atlantic and Commonwealth Relations*, London-Portland, Frank Cass, 1997; O. BANGE, *The EEC Crisis of 1963. Kennedy, Macmillan, de Gaulle and Adenauer in Conflict*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 2000, pp. 108-206.

Quelle parole, che costituivano un veto informale all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità, erano anche ispirate a una contrapposizione frontale della Francia rispetto al *grand design* europeo e atlantico varato nel luglio 1962, pochi mesi prima della crisi di Cuba, dal presidente statunitense John Fitzgerald Kennedy. Scegliendo l'anniversario della Dichiarazione di indipendenza del suo paese per lanciare un appello all'interdipendenza tra le due sponde dell'Atlantico, in un discorso ispirato anche da Jean Monnet e da consiglieri dell'amministrazione statunitense che di Monnet condividevano idee e obiettivi³, Kennedy aveva affermato a Filadelfia:

Le nazioni dell'Europa occidentale, a lungo divise da lotte intestine ben più aspre di quelle che mai si produssero fra le tredici Colonie, si stanno ora unendo insieme e cercano, come cercarono i nostri padri, di trovare la libertà nella diversità e la forza nell'unità. A questa vasta impresa gli Stati Uniti guardano con speranza e ammirazione. Noi non consideriamo un'Europa forte ed unita come un rivale, bensì come un socio ed amico. Aiutarne il progresso è stato uno degli obiettivi fondamentali della nostra politica estera da diciassette anni a questa parte. Riteniamo che un'Europa unita sarà in grado di svolgere una più grande funzione nella difesa comune, di rispondere più generosamente ai bisogni delle nazioni povere, di unirsi agli Stati Uniti e ad altri paesi per ridurre le barriere commerciali, risolvere i problemi di carattere monetario e merceologico, ed elaborare direttive coordinate in tutti gli altri settori economici, diplomatici e politici. Noi vediamo in un'Europa del genere un socio col quale poter trattare su una base di piena uguaglianza in tutti i grandi ed onerosi compiti concernenti l'edificazione e la difesa di una comunità di nazioni libere⁴.

³ Cfr. C. HACKETT (ed.), *Monnet and the Americans. The Father of a United Europe and His U.S. Supporters*, Washington (D.C.), Jean Monnet Council, 1995; in particolare, i saggi di D.L. DILEO, *Catch the Night Plane for Paris: George Ball and Jean Monnet*, pp. 141-169; e di S. BROWN WELLS, *Monnet and "The Insiders": Nathan, Tomlinson, Bowie, and Schaetzel*, pp. 197-228. Si vedano anche gli interventi di D.L. DILEO, *George Ball and the Europeanists in the State Department, 1961-1963*, e di W.W. ROSTOW, *Kennedy's View of Monnet and Vice Versa*, in *John F. Kennedy and Europe* cit., pp. 263-280, 281-287.

⁴ "Relazioni internazionali", 1962, 28, p. 812; L. LEVI, *op. cit.*, pp. 161-165; l'originale è in *Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, 1962*, pp. 537-539. Il discorso si può ascoltare via Internet, collegandosi al *website* della John F. Kennedy Library di Boston, <http://www.jfklibrary.org/speeches.htm>. Sul tema si vedano, tra gli altri, i contributi raccolti in *John F. Kennedy and Europe* cit.; cfr. anche M. GUDERZO, *The United States and the European Economic Community: from*

Tracciato un parallelo tra il destino delle prime colonie americane e quello degli Stati europei – a sottolineare la convinzione statunitense che la costruzione europea non fosse un cammino incerto verso traguardi da definire, ma un percorso razionale a tappe, diretto verso il probabile adeguamento al modello federale americano – le parole di Kennedy ricordavano con forza che uno degli assi portanti della politica estera statunitense dalla seconda guerra mondiale in poi era stato il sostegno a tale percorso. Washington vi assisteva senza timore, anzi, nella convinzione che la trasformazione non fosse destinata a creare un rivale per gli Stati Uniti, bensì un partner più forte e alleato in vista di grandi obiettivi: la difesa dell'Occidente, l'aiuto al mondo meno sviluppato, la liberalizzazione del commercio internazionale, la cooperazione monetaria; in prospettiva, addirittura il coordinamento in tutti i settori politici ed economici.

Kennedy precisava che gli Stati Uniti si sarebbero tenuti “pronti per una Dichiarazione di Interdipendenza” e disponibili a “discutere con un'Europa unita i modi e i mezzi per costituire una concreta associazione atlantica, un'associazione di reciproco vantaggio tra la nuova Unione” in via di formazione in Europa e “la vecchia Unione americana”. Tale associazione – aggiungeva il presidente – avrebbe dovuto fungere “da nucleo per una futura unione di tutti gli uomini liberi”: e gli Stati Uniti, concludeva Kennedy, assumevano l'impegno solenne di unirsi “agli altri uomini e alle altre nazioni per preservare sia la pace che la libertà e di considerare qualsiasi minaccia alla pace o alla libertà di uno solo come una minaccia alla pace e alla libertà di tutti”. Parole in parte retoriche, certo, che legavano tuttavia in modo assai efficace il concetto del *burden sharing*, cioè della condivisione con gli Europei degli oneri globali legati alla *leadership* dell'Occidente, a quello di un potenziamento dell'asse atlantico tramite una maggiore esplicitazione delle regole dell'interdipendenza tra le due sponde dell'oceano.

Lyndon B. Johnson, che assunse la presidenza nel novembre 1963 nelle circostanze drammatiche legate all'assassinio di Kennedy, lasciò che i suoi collaboratori proseguissero gli sforzi per incanalare i rapporti con l'Europa occidentale negli argini dell'interdipendenza e del multilateralismo a guida statunitense. Parve però opportuno, in quel contesto, eliminare alcune ingenuità del *grand design*, messe a nudo

John F. Kennedy to Lyndon B. Johnson, in A. VARSORI (ed.), *Inside the European Community: Actors and Policies in the European Integration from the Rome Treaties to the Creation of the "Snake" (1958-1972)*, Baden-Baden, Nomos, in corso di stampa.

senza pietà dalle contromosse gaulliste: e cioè ostentare una sorta di 'benigno distacco' rispetto agli sviluppi politici della costruzione europea e del suo allargamento, e un atteggiamento di apertura nei confronti dei progressi economici compiuti dai Sei, a condizione che le loro iniziative non mettessero direttamente a repentaglio gli interessi americani⁵.

L'opposizione di de Gaulle ai progetti statunitensi e all'allargamento della Comunità rimase tuttavia un ostacolo invalicabile fino al termine del decennio. Nel maggio 1967, il gabinetto laburista di Harold Wilson ripresentò la candidatura britannica, ma in novembre il Generale, nonostante il parere favorevole espresso dalla Commissione e dai cinque partner comunitari della Francia, eliminò in una conferenza stampa ogni dubbio residuo sull'atteggiamento negativo del governo di Parigi. Pochi giorni dopo, il comunicato finale del Consiglio dei ministri della CEE annunciava che, in mancanza di un accordo unanime per l'apertura dei negoziati, le candidature presentate dalla Gran Bretagna, dall'Irlanda, dalla Danimarca e dalla Norvegia sarebbero comunque rimaste all'ordine del giorno.

Era una chiusa amara per la lunga trama diplomatica tessuta da

⁵ Sulla politica estera statunitense negli anni di Johnson, per brevità, l'autore si permette di rinviare alla sezione bibliografica del volume *Interesse nazionale e responsabilità globale. Gli Stati Uniti, l'Alleanza atlantica e l'integrazione europea negli anni di Johnson, 1963-69*, Firenze, Aida, 2000, pp. 571-589. Per le relazioni con l'Europa, si veda anche il recente contributo di T.A. SCHWARTZ, *Lyndon Johnson and Europe. In the Shadow of Vietnam*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2003. Tra i testi generali pubblicati negli ultimi anni sull'atteggiamento di Washington rispetto all'integrazione europea, cfr. P. WINAND, *American Support for European Integration from World War II to 1996: Not Just a European Marketplace*, in L.V. MAJOCCHI (ed.), *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1996*, Bari, Cacucci, 1996, pp. 155-190; F.H. HELLER e J.R. GILLINGHAM (eds), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Postwar Era*, New York, St. Martin's Press, 1996; D.W. ELLWOOD, *L'integrazione europea e gli Stati Uniti (1957-1990)*, in R.H. RAINERO (ed.), *Storia dell'integrazione europea*, vol. II, *L'Europa dai Trattati di Roma alla caduta del muro di Berlino*, Roma, Marzorati, 1997, pp. 523-571; G. LUNDESTAD, "Empire" by Integration. *The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford-New York, Oxford University Press, 1998; ID. (ed.), *No End to Alliance. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 1998; F. BURWELL e I.H. DAALDER (eds), *The United States and Europe in the Global Arena*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan, 1999. Per gli anni 1961-68, si veda anche il secondo tomo dell'ottima biografia di Johnson pubblicata da R. DALLEK, *Flawed Giant. Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1998.

quei paesi. Ma era anche chiaro a tutti che, presto o tardi, la situazione si sarebbe sbloccata, non foss'altro che per l'uscita di scena del Generale. Come aveva dichiarato Wilson in ottobre, "il tempo è dalla nostra parte". Si apriva comunque per la Comunità un periodo non facile, caratterizzato da momenti 'forti' come l'inaugurazione dell'unione doganale, con 18 mesi di anticipo, il 1° luglio 1968, ma anche da forme striscianti di scetticismo sul destino della costruzione europea.

Solo a partire dal ritiro di de Gaulle, nell'aprile 1969, e dall'insediamento all'Eliseo del suo successore, Georges Pompidou, determinato ad amministrare al meglio l'imponente eredità del Generale ma anche ad apportare le necessarie modifiche all'atteggiamento francese nell'arena internazionale, l'obiettivo dell'allargamento parve di nuovo raggiungibile. Il Consiglio dei ministri della CEE stabilì in luglio di riaprire l'esame delle candidature presentate dal Regno Unito, dall'Irlanda, dalla Danimarca e dalla Norvegia. Ai primi di dicembre, in occasione della conferenza dei Capi di Stato e di governo riunita all'Aja, si delineò la svolta per tutte le principali questioni comunitarie sul tappeto: dall'apertura di negoziati per l'allargamento – che si sarebbero poi svolti tra l'estate del 1970 e il giugno 1971 – all'adozione del regolamento definitivo per il finanziamento della Politica agricola comune, dalla definizione di più ampi poteri di bilancio per il Parlamento europeo allo stanziamento di risorse proprie per la Comunità, dalla delimitazione di metodi embrionali di cooperazione nella politica estera all'enunciazione di progetti per l'integrazione economica e monetaria⁶.

Passi avanti in tali direzioni si sarebbero compiuti nei tre anni successivi. La conferenza dei Capi di stato e di governo riunita a Parigi nell'ottobre 1972 segnò il passaggio definitivo all'Europa a Nove, ufficiale dal 1° gennaio 1973. Con l'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca, la Comunità si trasformava nella prima potenza commerciale mondiale, in testa alle statistiche produttive per l'acciaio, per le automobili e per altri prodotti industriali. Con un prodotto lordo stimato intorno ai 630 miliardi di dollari, essa raggiungeva solo i due terzi del prodotto statunitense, mentre in termini di

⁶ Sulla conferenza dell'Aja si veda in particolare il recente contributo di M.E. GUASCONI, *L'Europa tra continuità e cambiamento. Il vertice dell'Aja del 1969 e il rilancio della costruzione europea*, Firenze, Polistampa, 2004.

popolazione (più di 250 milioni di abitanti) superava sia l'Unione Sovietica (circa 240) sia gli Stati Uniti (205)⁷.

2. Da Atene a Tallinn

La seconda fase dell'allargamento, che riguardò la Grecia, la Spagna e il Portogallo, si sviluppò a partire dalla seconda metà degli anni Settanta, ebbe come comune denominatore la necessità che i nuovi paesi membri fornissero ai Nove le opportune garanzie in termini di democraticità dei rispettivi regimi, oltre che di stabilità economica e di un'opportuna capacità e volontà di adeguarsi alle regole del gioco comunitario, consentì l'espansione della Comunità nelle due penisole meridionali ancora escluse dalla costruzione istituzionale, la balcanica e l'iberica, e si concluse negli anni Ottanta con il passaggio ufficiale all'Europa dei Dodici.

La Grecia era stata associata alla Comunità fin dal luglio 1961, ma il progresso verso la piena adesione venne ritardato nella seconda metà degli anni Sessanta dall'involuzione autoritaria legata al colpo di Stato dei colonnelli. Nell'aprile 1967, tre settimane prima che il Regno Unito e gli altri candidati rilanciassero la propria manovra di avvicinamento ai Sei, la Comunità aveva infatti sospeso l'accordo di associazione con Atene. La Turchia, associata a sua volta nel settembre 1963, non sarebbe riuscita nei quattro decenni successivi a progredire allo *status* di paese membro, anche a causa dello scontro con Atene nella questione cipriota e delle sue *défaillance* in tema di democrazia, ruolo dei militari nella vita politica interna e rispetto dei diritti umani verso la minoranza curda. La Grecia riuscì invece a compiere il salto.

Gli scambi commerciali del paese con la Comunità si svilupparono anche negli anni del congelamento della relazione associativa, registrando nel periodo 1960-73 un incremento delle esportazioni verso la CEE da 113 a 766 milioni di ECU e delle importazioni da 284 a 1634 milioni. Liberatosi dal regime militare nel 1974, il paese raddoppiò entrambi i totali nel giro di cinque anni. Avanzata nel giugno

⁷ Si vedano i dati forniti da G. MAMMARELLA e P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-1997)*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 144. Tra gli altri manuali di riferimento, cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea, 1948-2000*, Bologna, Il Mulino, 2001 (e successive ed.); N. NUGENT, *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 2001 (e successive ed.).

1975 la candidatura per la piena adesione, il governo di Atene firmò nel maggio 1979 un trattato che, per agevolare un graduale inserimento dell'economia del paese nell'ambito comunitario, fissava un periodo di transizione tra i cinque e i sette anni per la liberalizzazione degli scambi. Il 1° gennaio 1981, la Grecia entrava ufficialmente nella Comunità come decimo membro⁸.

A metà degli anni Settanta anche i due paesi iberici si erano affrancati dai regimi antidemocratici che li avevano governati negli ultimi decenni: nell'aprile 1974 cadde a Lisbona il governo Caetano e nel novembre 1975 morì a Madrid Francisco Franco. Si avviava la complessa transizione verso la democrazia. Il Portogallo, peraltro già membro fondatore dell'Alleanza atlantica nel 1949, presentò domanda di adesione alla Comunità nel marzo 1977, seguito a fine luglio dalla Spagna. I negoziati presentarono difficoltà di rilievo soprattutto nel caso spagnolo. Per entrambi i candidati parve comunque indispensabile prevedere lunghi periodi di transizione verso la piena osservanza dei regolamenti comunitari, la liberalizzazione degli scambi e la libera circolazione dei lavoratori. I trattati di adesione furono infine firmati a Madrid e a Lisbona il 12 giugno 1985. Sei mesi dopo, il 1° gennaio 1986, Spagna e Portogallo entravano ufficialmente nella Comunità: nasceva l'Europa dei Dodici⁹. Nel giro di poche settimane, alla fine di febbraio, veniva firmato l'Atto Unico europeo, che sarebbe poi entrato in vigore nel luglio 1987.

La terza fase dell'allargamento, caratterizzata dall'inclusione nello spazio comunitario di tre paesi neutrali, si sviluppò nel clima di grandi aspettative per il riassetto del sistema internazionale diffuso nella seconda metà degli anni Ottanta dalla nuova politica sovietica guidata da Michail Gorbačëv, dalla fine della guerra fredda, dalla nascita della Germania unita e dell'Unione Europea. L'Austria presentò domanda di adesione nel luglio 1989, la Svezia nel luglio 1991 e la Finlandia nel marzo 1992, un mese dopo la firma del trattato di Maastricht, che sarebbe poi entrato in vigore nel novembre 1993. Già nel febbraio di quell'anno vennero aperti i negoziati per l'allargamento, conclusi nel marzo 1994. Il 24-25 giugno, in occasione del Consiglio europeo di Corfù, furono firmati i trattati di adesione per i tre candidati e anche per la Norvegia. Gli austriaci, due settimane prima, avevano già

⁸ G. MAMMARELLA e P. CACACE, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁹ *Ivi*, pp. 200-202.

approvato l'adesione all'Unione con il 66,6 per cento dei voti favorevoli; seguirono i finlandesi, in ottobre, con una maggioranza del 56,9 per cento; poi gli svedesi, in novembre, con il 52,2 per cento dei voti; la consultazione popolare in Norvegia, tenuta pochi giorni dopo, diede invece ancora una volta esito negativo¹⁰.

I confini dell'Unione si estendevano così, in via ufficiale dal gennaio 1995, a inglobare nel cuore dell'Europa un paese, l'Austria, reinserito nel flusso normale delle relazioni internazionali quarant'anni prima con quel trattato di Stato che, nel 1955, aveva costituito una tappa importante della 'prima distensione' tra i blocchi contrapposti della guerra fredda; e mancavano per un soffio – visto il verdetto popolare della Norvegia, altro membro fondatore dell'Alleanza atlantica – l'inclusione a nord di quasi tutta la Scandinavia, coprendo la Svezia, che aveva conservato la propria neutralità durante la guerra mondiale e negli anni dello scontro bipolare, e la Finlandia. Va rilevato come quest'ultima, costretta nel dopoguerra dalla vicinanza dell'Unione Sovietica a una neutralità dai tratti peculiari, avesse ospitato i lavori della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione in Europa, aperti nel luglio 1973 e sfociati nell'Atto finale di Helsinki del 1975, importante punto di svolta per la normalizzazione della situazione europea e per i successivi rapporti bipolari tra Washington e Mosca.

I negoziati, come sempre complessi, stimolarono un dibattito vivace sul significato e sulle prospettive dell'allargamento dell'Unione Europea. Finita nel 1991 l'Unione Sovietica – che aveva osteggiato e criticato con asprezza per oltre quarant'anni l'integrazione dell'Europa occidentale, giudicandola del tutto funzionale alle pretese egemoniche statunitensi e dunque minacciosa per la crescita e per la sicurezza del campo socialista – si ponevano infatti in modo ineludibile la possibilità e, per coerenza rispetto alle premesse teoriche iniziali, la necessità di estendere ad alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, che di Mosca avevano costituito nella guerra fredda un bastione avanzato di sicurezza imperiale e un complesso di interlocutori economici più o meno deboli, la costruzione istituzionale decollata a ovest della 'cortina di ferro' anche grazie al comune timore che il governo sovietico potesse farsi tentare da pericolose avventure a occidente, per calcolo offensivo o difensivo.

¹⁰ *Ivi*, pp. 260; 291-293.

Si presentavano, in tale prospettiva, questioni politiche, economiche, sociali e culturali in parte analoghe a quelle affrontate dai tedeschi per vincere ogni possibile esitazione e impedimento, tanto all'interno quanto sul piano delle relazioni internazionali, al momento di comporre la frattura congelata dalla guerra fredda a Berlino e sul confine della zona di occupazione sovietica: su più larga scala, però, e con tutt'altra base di partenza ideale e istituzionale.

Il nazionalismo, potente molla istintiva ed efficace fattore politico per la rinascita della Germania unita nel segno della continuità con la forma di governo federale scelta nel 1949, giocava in modo indiretto, e quindi assai diverso ai fini del risultato finale, a favore del riavvicinamento all'Europa occidentale – che aveva vinto la scommessa della modernizzazione accodandosi alla *leadership* americana e avvantaggiandosi della disponibilità di Washington a riconoscere nell'unificazione del continente un elemento strategico favorevole all'interesse nazionale degli Stati Uniti e alla loro influenza globale – del soggetto rimasto suo malgrado più debole a causa dell'ingombrante presenza sovietica, ribadita con cadenza regolare dalle repressione cruenta o indiretta del dissenso.

Mancando sia un passato istituzionale comune sia un embrionale 'nazionalismo europeo' o, se non altro, una percezione chiara e condivisa di un interesse europeo, spingevano infatti a quel congiungimento più deboli aspirazioni ideali e più evidenti interessi nazionali – o anche subnazionali, sotto il profilo economico – tanto nei paesi membri dell'Unione quanto negli interlocutori che già avevano posto la propria candidatura all'adesione o comunque aspiravano a quell'obiettivo. Né, del resto, quanto a competenze residuali degli Stati a fronte della cornice soprannazionale, la forza delle istituzioni federali tedesco-occidentali poteva paragonarsi all'ibrido istituzionale generato dal trattato di Maastricht nelle ovvie limitazioni del tradizionale negoziato intergovernativo.

Misurandosi con le nuove prospettive di allargamento, l'Unione Europea si sarebbe anche scontrata negli anni Novanta con i limiti imposti a Maastricht – e di poco rettificati dai successivi trattati firmati ad Amsterdam nell'ottobre 1997 e a Nizza nel febbraio 2001 – alla sua azione come soggetto autonomo ed efficace nella gestione degli affari internazionali. Le tragiche convulsioni interne seguite alla disgregazione della Jugoslavia e l'incapacità dell'Unione di intervenire in modo incisivo nel controllo della situazione dimostrarono come gli Stati membri, non osando affidare la politica estera e di sicurezza all'ambito delle competenze comunitarie, avessero mancato di cogliere per tempo la sostanza della sfida posta dalla fine della guerra fredda,

lasciando agli Stati Uniti un carico eccessivo di responsabilità globali: eccessivo non tanto per le energie e per la volontà di Washington, quanto per l'impianto di un nuovo equilibrio di potenza multipolare, assai più efficace nel lungo termine per la gestione delle crisi in vista di un interesse comune planetario, non ristretto alle parziali aree di sovrapposizione con i calcoli strategici degli Stati Uniti e con la loro percezione delle minacce alla sicurezza americana e mondiale.

Tale fallimento strategico, confermato nelle successive tragedie africane e balcaniche del decennio, non impedì comunque il cammino verso l'allargamento a Est e a Sud, destinato con ogni evidenza – non foss'altro che per le decisioni in materia ancora sottoposte al voto unanime, cioè, come ai tempi della Società delle Nazioni, a un diritto di veto generalizzato – a rendere ancor più complesso e difficile il salto verso la capacità decisionale comunitaria negli affari esteri e nella difesa. Nel dicembre 1999 il Consiglio europeo di Helsinki estese i negoziati di adesione a tutti i paesi candidati, eccetto la Turchia, e nel maggio 2004, dopo le consuete trattative di grande complessità tecnica, l'Unione si è ampliata a 25 Stati, includendo tre Repubbliche ex sovietiche – l'Estonia, la Lettonia e la Lituania – e quattro paesi legati fino agli anni Ottanta all'orbita di Mosca, cioè la Polonia, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e l'Ungheria; la Slovenia, unica parte della Jugoslavia titina per ora inclusa nei confini dell'Unione; e le due isole mediterranee che avevano posto la propria candidatura fin dal luglio 1990: Malta e Cipro.

In agosto è stata formata la nuova Commissione a venticinque, presieduta dal portoghese José Manuel Durão Barroso e composta da un rappresentante per ogni paese membro. Questo equipaggio numeroso dovrà guidare la nave dell'Unione verso nuovi traguardi, tra i quali l'approvazione della Costituzione elaborata tra notevoli difficoltà, prevedibili polemiche e delicati compromessi nel biennio 2002-2003.

3. *L'ipotesi federalista*

I lavori della Convenzione europea, inaugurata nel febbraio 2002¹¹, e il progetto costituzionale che ne è derivato poco prima dell'ultimo allargamento hanno riproposto ancora una volta la questione centrale

¹¹ Sul tema, tra gli altri testi, cfr. l'interessante dibattito pubblicato in "L'Europa e l'Italia di fronte alla Convenzione europea", *Dialoghi diplomatici*, luglio-settembre 2002, 175, pp. 5-59.

della costruzione europea: la creazione di una futura unione politica continentale, che sia tale non solo nei significati spesso vaghi e approssimativi associati negli ultimi cinquant'anni al concetto, ma nel senso preciso di "una unione dotata di costituzione statutale, che salvaguardi il carattere statutale dei suoi membri", come scrisse nel 1969 Walter Hallstein, primo presidente della Commissione della CEE¹²; di un'effettiva Unione Europea che, rispetto all'attuale, promuova quindi dal piano decisionale integro governativo a quello comunitario più 'politiche' – in particolare, la politica estera e quella di difesa e sicurezza – e trasformi le istituzioni, che sono in parte profederali nell'impostazione, in organi di uno Stato federale¹³.

Solo con riferimento a tale consolidamento delle istituzioni sopranazionali nella direzione federale il concetto di 'unione politica' può uscire dalle nebbie dell'ambiguità, in genere volute dai governi e subite dai popoli degli Stati membri, per identificarsi col significato di 'unità politica dell'Europa': una meta, questa, che Monnet e gli altri fondatori individuaronο con precisione negli anni Cinquanta, indirizzandovi con vigore la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, poi la Comunità europea di difesa (il cui trattato istitutivo, firmato dai Sei nel maggio 1952 e bocciato due anni dopo in fase di ratifica, prevedeva all'articolo 38 anche il lancio di una Comunità politica europea) e infine, ripreso lo slancio da una posizione meno d'avanguardia, le due Comunità del 1957¹⁴.

Il metodo utilizzato nei decenni successivi per i progressi nella costruzione europea – quel funzionalismo i cui sostenitori hanno in genere affermato, a tratti con ingenuità o mossi da una *spes contra spem*, possa sfociare in un futuro coordinamento generale di autorità sopranazionali create nel tempo per gradi e per funzioni, erodendo a poco

¹² W. HALLSTEIN, *Europa, federazione incompiuta*, con la collaborazione di H.H. GOTZ e K.H. NARJES, Milano, Rizzoli, 1970 (ed. or.: *Der Unvollendete Bundesstaat*, Düsseldorf-Wien, Econ, 1969), p. 243. Cfr. W. LOTH, W. WALLACE e W. WESSELS (eds), *Walter Hallstein – Der vergessene Europäer?*, Bonn, Europa Union, 1995.

¹³ Le considerazioni esposte in questo paragrafo riflettono l'intervento sul tema "Federalismo e Unione Europea" presentato dall'autore al convegno di studi "Federalismo ieri, oggi, domani", organizzato a Urbino il 21-22 novembre 2003 in occasione del decennale della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo".

¹⁴ Si vedano le memorie di J. MONNET, *Cittadino d'Europa. 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978. Tra i molti testi disponibili, cfr. F. DUCHÊNE, *Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence*, New York-London, Norton, 1994.

a poco la sovranità degli Stati – rischia oggi, forse ancor più che nelle precedenti fasi di allargamento, di rivelarsi infecondo e causa di paralisi per il meccanismo complesso dell'Unione Europea, soprattutto in vista di una riassunzione di responsabilità globali legata alla capacità degli Stati membri di parlare e muoversi davvero all'unisono nel campo della politica estera e di sicurezza.

Il dubbio che allargamento e approfondimento possano costituire quantità inversamente proporzionali, spesso manifestato in passato alla vigilia delle nuove adesioni alla Comunità, si ripresenta nel 2004 con particolare intensità, dato che l'incremento da 15 a 25 membri supera, sotto il mero profilo numerico e percentuale (senza prendere in considerazione il differenziale economico e demografico tra i dati precedenti e successivi all'allargamento), anche quello del 1973 da 6 a 9. Su quali materie riusciranno a decidere davvero gli Europei in quanto cittadini dell'Unione? La via funzionalista e il meccanismo dei negoziati intergovernativi saranno ancora in grado negli anni futuri, se mai lo sono stati, di fornire risposte soddisfacenti a tale interrogativo?

La critica federalista, animata da movimenti diffusi in tutta l'Europa occidentale fin dagli anni Quaranta¹⁵, ha sempre risposto con rigore e *vis polemica* ai due quesiti, negando – per semplificare ed estremitizzare i contenuti di un dibattito di forte complessità – che la federazione possa costituire il punto d'arrivo, anziché di partenza, dell'unificazione. Un fondamentale modello storico di riferimento per tale argomentazione è offerto dal passaggio decisivo degli Stati Uniti d'America dalla tentazione confederale, che avrebbe permesso ai tredici originari Stati sovrani di conservare inalterate le rispettive personalità e competenze politiche e costituzionali, secondo la Confederazione del 1778, alla sofferta ratifica della Costituzione federale adottata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787. Come è noto, proprio in quell'occasione Alexander Hamilton, John Jay e James Madison scrissero gli 85 saggi magistrali del *Federalist*¹⁶.

¹⁵ Tra gli altri studi, cfr. in particolare gli atti di tre importanti convegni organizzati sul tema, pubblicati in S. PISTONE (ed.), *I movimenti per l'unità europea, 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992; ID. (ed.), *I movimenti per l'unità europea, 1954-1969*, Pavia, Pime – Università degli Studi, 1996; A. LANDUYT e D. PREDA (eds), *I movimenti per l'unità europea, 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000. Si veda anche L.V. MAJOCCHI, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano, Jaca Book, 1996.

¹⁶ Degli 85 saggi della raccolta, 77 furono pubblicati sui giornali di New York tra il 27 ottobre 1787 e il 2 aprile 1788. La raccolta completa venne stampata nel maggio 1788 da McLean and Company, sempre a New York. Cfr. A. HAMILTON,

Nel modello americano, come argomentava Altiero Spinelli nel 1957, risulta con evidenza la capacità dimostrata dai costituenti di “comprendere i veri termini della costruzione di uno Stato”, cioè della costruzione di una forza e della precisa definizione dei suoi limiti; la capacità, in altre parole, di rispondere alla domanda, in genere elusa dagli statisti europei di ieri e di oggi, pur consapevoli del ruolo che l'Europa, come tale, dovrebbe svolgere: “qual è il potere europeo che dovrebbe eseguire quelle funzioni e come costituirlo?”. La risposta federalista al quesito ha sempre fatto riferimento coerente, negli ultimi sessant'anni, alla “creazione di un potere europeo reale, indipendente dai poteri nazionali, solo competente per decidere nelle materie di interesse comune”¹⁷. E questo, senza dubbio, è ancor oggi il nocciolo politico della questione.

La via federalista alla costruzione di un vero potere europeo, che si connetta alla cittadinanza europea saldando il *deficit* democratico dell'Unione, riflettendo e rispettando in modo appropriato la stratificazione identitaria dei cittadini dalla patria più prossima fino a quella europea, si incanala nel solco della proposta kantiana, che al federalismo associa con rigore il traguardo della “pace mondiale”, distinguendone il concetto da quello provvisorio di “tregua”¹⁸. Come scriveva Carlo Cattaneo nella chiusa del saggio *Dell'insurrezione di Milano nel 1848*: “Avremo pace vera, quando avremo li Stati Uniti d'Europa”¹⁹. O meglio, allargando l'orizzonte dell'utopia, gli Stati Uniti del mondo. Ma che fare, nel frattempo?

Ancora Hallstein:

Se ci si vuol sottrarre a una situazione in cui si è oggetto di un equilibrio estraneo, esiste un solo mezzo: quello di conquistare un peso autonomo, ma ciò è possibile solo mettendo insieme i singoli pesi, divenuti

J. MADISON, J. JAY, *The Federalist*, a cura di J.E. COOKE, Middletown (Conn.), Wesleyan University Press, 1961; e la traduzione italiana: *Il federalista*, Pisa, Nistri Lischi, 1955.

¹⁷ A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, in L. BOLIS (ed.), *La formazione degli Stati Uniti d'America*, Milano, Comunità, 1957, pp. 209-225; cit. in L. LEVI, *Verso gli Stati Uniti d'Europa. Analisi dell'integrazione europea*, Napoli, Guida, 1979, pp. 250-261.

¹⁸ Si vedano le pagine di Kant e le considerazioni sul tema di M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, pp. 19-44.

¹⁹ Su Cattaneo si veda ora anche D. PREDA e C. ROGNONI VERCELLI (eds), *Storia e percorsi del federalismo. L'eredità di Carlo Cattaneo*, Bologna, Il Mulino, 2005.

troppo piccoli, degli Stati europei. Bisogna concentrare il potenziale economico, militare e politico degli Stati della Comunità, il cui stadio di civiltà non cela possibilità di sviluppo minori di quelle di cui godono le potenze mondiali. Bisogna mettere in grado questa parte dell'Europa di parlare con una sola voce anche nel campo della politica estera. Allora avremo creato una nuova unità, capace di partecipare alla responsabilità della politica mondiale perché comparabile, se non uguale, alle grandi potenze²⁰.

L'Unione ha esitato negli anni Novanta sia a creare meccanismi efficaci per proteggere la costruzione europea da regressioni pericolose, sia a imboccare l'unica via aperta alla vera riassunzione di responsabilità globali dopo le catastrofi della prima e della seconda guerra mondiale e dopo l'eclissi di potenza segnata per l'Europa dalla guerra fredda. I firmatari del trattato di Maastricht hanno preferito infatti dimenticare quale miracolo si sia verificato nella seconda metà del Novecento perché Stati pronti ad azzannarsi per secoli nel nome di fondati o presunti interessi nazionali si disponessero tutt'a un tratto a percorrere un cammino di soluzione pacifica delle controversie, battendo addirittura la via dell'integrazione economica. O meglio: hanno celebrato tale miracolo senza tener conto fino in fondo di un ammonimento che dovrebbe invece risuonare con forza nelle azioni di chi voglia preservare quello spazio di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani che l'Europa occidentale ha saputo creare dopo il 1945. Scriveva infatti Hamilton nel sesto saggio del *Federalist*:

Il cercare di ottenere che un certo numero di Stati sovrani, siti sullo stesso territorio e indipendenti l'uno dall'altro e privi di ogni vincolo reciproco, si mantengano a lungo in pace tra loro, equivarrebbe a dimenticare quel che è stato tutto il corso della storia dell'umanità ed a porre in non cale tutta una esperienza accumulata attraverso i secoli. Le cause di ostilità tra i popoli sono innumerevoli, e ve ne sono alcune che operano in modo quasi generale e costante sulla società. Così la brama di potere o il desiderio di predominio o preminenza: l'invidia dell'altrui potenza e il desiderio di eguaglianza e sicurezza²¹.

Sarebbe ottimismo retorico e fuor di luogo affermare che l'Unione Europea fornisca oggi vincoli reciproci tali da garantire con successo

²⁰ W. HALLSTEIN, *op. cit.*, pp. 255-256.

²¹ *Il federalista* cit., pp. 28-34; in particolare p. 29, per la citazione.

un futuro di pace tra e per gli Stati membri. Il federalismo non è certo un rimedio infallibile, come ha dimostrato la guerra civile che ha lacerato gli Stati Uniti tra il 1861 e il 1865, ma offre senza dubbio soluzioni di forte interesse per salvaguardare quanto l'Europa ha saputo costruire finora. Esso costituisce inoltre la via maestra alla compensazione del *deficit* di presenza europea sulla scena globale denunciato nell'ultimo triennio anche dalla risposta alla politica estera varata dagli Stati Uniti dopo gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001.

Mancando di approfittare della fine della guerra fredda per liberare la politica estera e di sicurezza dell'Unione dalle paralisi del metodo intergovernativo, gli Europei avevano posto le premesse per i fallimenti degli anni Novanta, proprio nel periodo chiave per la costruzione di un nuovo ordine internazionale dopo la guerra fredda. Insistendo in tale ritardo, essi hanno continuato nel nuovo secolo a presentarsi in ordine sparso agli appuntamenti fondamentali, adagiandosi nell'incapacità istituzionale di proporre un'alternativa coerente e responsabile alle tentazioni unilaterali degli Stati Uniti.

Poco prima della guerra contro l'Iraq, nel 2003, cinque membri dell'Unione (Italia, Gran Bretagna, Danimarca, Spagna e Portogallo) si sono schierati con Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca a fianco di Washington; quattro (Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo) hanno voluto proporre un'alternativa *soi-disante* 'europea', che tale non era, per definizione; e sei (Paesi Bassi, Irlanda, Grecia, Austria, Finlandia e Svezia) si sono temporaneamente attestati su una posizione di attesa prudente, al pari di altri paesi candidati.

La spaccatura ha costituito una prova lampante dell'assenza di un efficace meccanismo decisionale dell'Unione nella politica estera e di sicurezza. Per governare i conflitti, per decidere modalità comuni di risposta alle minacce, di fronte agli eventi che si sono susseguiti negli anni Novanta e poi, in modo diverso ma non nuovo, dall'11 settembre 2001 in poi, bisogna essersi dotati per tempo di istituzioni e meccanismi adeguati. In breve, l'Unione non è all'altezza delle sfide globali di questo secolo²².

Come notava nel febbraio 2003 Robert A. Levine, economista ed esperto di problemi di difesa, in un articolo dal titolo significativo *What you pay for is what you get*, gli Europei "piagnucolano sulla

²² Sul tema si rinvia anche a M. GUDERZO, "L'Europa che non c'è", *Affari Esteri*, XXXV (2003), 140, pp. 818-827.

crescente inclinazione dell'America a far da sola militarmente e in politica estera, senza preoccuparsi del sostegno degli Alleati. Ma l'Europa si trova semplicemente a non ricevere quel rispetto per il quale non è disposta a pagare". Quasi brutale, nella sua chiarezza, l'argomentazione di Levine:

Durante la guerra fredda e da allora in poi, gli Stati Uniti si sono lamentati del fatto che i paesi europei, rispetto a loro, spendevano per la difesa quote percentuali assai minori del PIL. Certo gli Europei preferiscono [investire in spese sociali e nelle loro famose] *crèches*. È nel loro diritto. Come è diritto dell'America ignorare le loro inferiori capacità militari. Un altro prezzo che gli Europei rifiutano di pagare è quello della sovranità. Se anche ciascuno Stato elevasse il proprio bilancio per la difesa fino a raggiungere lo *standard* americano, ciò basterebbe soltanto a finanziare reggimenti indipendenti in un esercito inesistente. Un esercito ha bisogno di un comandante, non di decisioni soggette a consenso. E ciò potrebbe verificarsi solo negli Stati Uniti d'Europa, senza diritti di *opting-out*. Non è certo quel che sta accadendo ora.

E concludeva Levine: "Se gli Europei vogliono condividere il potere con Washington, occorre capiscano di dover pagare per quel privilegio"²³.

In un intervento del 16 marzo 2003 Guido Montani, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo, ha scritto:

La crisi irachena ha mostrato, con evidenza, che l'Unione Europea, nonostante le ambizioni di Francia e Germania, non ha un efficace piano di pace per il Medio Oriente e per il mondo, in alternativa a quello degli Stati Uniti. Se l'Unione avesse avuto un governo federale, con poteri di politica estera, avrebbe avuto la forza finanziaria e militare sufficiente per proporre un Piano Marshall per il Medio Oriente, per avviare su binari pacifici il conflitto israelo-palestinese e per neutralizzare i regimi tirannici, come quello di Saddam Hussein. Se oggi gli Stati Uniti e l'Europa, in crescente tensione tra di loro, sembrano travolti da una crisi senza sbocchi ragionevoli, la responsabilità principale ricade sulle spalle dell'Europa e di chi difende un'assurda sovranità nazionale²⁴.

²³ R.A. LEVINE, "What You Pay for is What You Get", *Herald Tribune*, 6 febbraio 2003.

²⁴ G. MONTANI, "Governo federale per rendere l'Europa più forte", lettera pubblicata da *Il Sole 24 Ore*, 16 marzo 2003.

Antonio Cassese, tre giorni dopo, ha sottolineato la dimensione istituzionale della crisi:

Esiste ancora una 'segnaletica' internazionale che dice cosa è ammesso e cosa è vietato. Ed è giocoforza concludere che la scelta anglo-americana della guerra è assolutamente contraria sia alla carta dell'ONU sia alle altre norme internazionali. Usare la forza armata senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza o senza che si stia rispondendo ad un'aggressione in atto, costituisce una violazione flagrante del diritto. (...) Certo, non è la prima volta che grandi potenze violano la Carta dell'ONU. Ciò è avvenuto in tante occasioni, l'ultima delle quali fu il Kosovo. Ma ora la situazione è molto più grave. La spaccatura della comunità internazionale e la crisi dell'ONU costituiscono un drammatico passo indietro. (...) Che si sia finito per ricorrere ad istituzioni del passato [come l'ultimatum] costituisce l'amara prova dell'imbarbarimento verso cui si sta avviando la comunità internazionale, a causa del terrorismo e di taluni spietati dittatori, da un lato, e dell'abnorme reazione di Stati, pur democratici come gli Stati Uniti e l'Inghilterra, dall'altro²⁵.

La via federalista offrirebbe una risposta concreta a questa crisi? Probabilmente sì. "È il tempo dell'Europa politica", s'intitolava un lucido articolo di Antonio Padoa-Schioppa pubblicato nell'aprile 2003²⁶: il tempo di un'Europa che sappia evitare con le astuzie della ragione, e con il coraggio dei momenti costituenti, le trappole della decisione congiunta tra lo Stato nazionale, abbarbicato alle competenze non residuali che non vuole cedere verso l'alto, e le istituzioni sopranazionali.

Negli anni Novanta, crollato il sistema sovietico, l'Unione Europea non ha saputo assumerne il ruolo di deuteragonista nei confronti di Washington: in funzione cooperativa, però, anziché avversativa o nemica; cooperativa, dunque, ma anche contenitiva. L'occasione si ripresenta oggi, in circostanze ancor più difficili, non fosse che per i quindici anni di tentativi più o meno maldestri che pesano sulle nostre spalle europee, a meno che non si voglia scambiare la forma per la sostanza, il discorso sulla pace e sulla difesa dei valori con la costruzione della pace e di efficaci garanzie per la sopravvivenza di quei valori.

L'ultima fase di allargamento potrebbe determinare una diluizione

²⁵ A. CASSESE, "Come si viola il diritto internazionale", *La Repubblica*, 19 marzo 2003.

²⁶ A. PADOA-SCHIOPPA, "È il tempo dell'Europa politica", *La Stampa*, 27 aprile 2003. Si veda anche il brillante intervento di M. CASTALDO, "La volontà politica dell'Unione Europea", *Lettera diplomatica*, XXXVI, 902 (11 febbraio 2004), pp. 1-4.

fatale del processo integrativo e costruttivo del continente o, viceversa, potrebbe indurre un nocciolo di paesi membri a imprimervi un'accelerazione: un'accelerazione calcolata, non una fuga in avanti, come si compiacevano di definirla gli avversari dell'Unione, americana in quel caso, nel 1787. Per affrontare in modo strategico le circostanze, gli italiani e gli altri europei – governanti e governati – dovrebbero riuscire a definire i confini di un interesse 'nazionale' europeo nelle loro riflessioni su, e nelle loro politiche per il federalismo, nelle sue dimensioni sopranazionale e infranazionale, introducendo nel dibattito politico e culturale l'obiettivo della riassunzione di effettive responsabilità globali: su base comunitaria, dunque profederale.

A ben vedere, non molto è cambiato dal discorso di Kennedy del 1962 per l'interdipendenza egualitaria atlantica: un'Europa unita, nella sostanza e non solo nella forma, o in dimensioni e settori parziali, è oggi più che mai necessaria per l'equilibrio mondiale e per la sicurezza collettiva.

4. Un nuovo impero

La costruzione europea può essere considerata come la creazione graduale di uno spazio di valori. L'allargamento di tale spazio conosce come unico limite non tanto la geografia, quanto la disponibilità di interlocutori esterni ad abbracciare consapevolmente quei valori e ad assoggettarsi umilmente al diritto di verifica dei criteri minimi per l'adesione esercitato dai soci del *club*: criteri politici, economici, sociali; criteri severi all'inizio, quando il *club* può fare la voce grossa, ma in realtà flessibili, quando i soci devono autogiustificarsi per le proprie inadempienze²⁷.

Chi entra nel *club* diventa soggetto e non più oggetto dell'espansione europea: questo è il premio. Esso interessa, e quindi compensa i sacrifici necessari, alla Lituania ma non alla Russia, alla Bulgaria ma non alla Cina, alla Georgia ex sovietica ma non alla Georgia statunitense o alla California, se optassero per la secessione, né tanto meno agli Stati Uniti.

Il premio è essere dentro e non fuori rispetto al nuovo *imperium* europeo, la cui 'madrepatria' non ha però ancora saputo definire fino

²⁷ Sul tema si veda, tra gli altri testi, J. RIFKIN, *Il sogno europeo*, Milano, Mondadori, 2004, in particolare pp. 364-391.

in fondo, con il necessario rigore e con la necessaria coerenza ai valori fondanti dell'edificio, la redistribuzione delle competenze decisionali tra i livelli gerarchici dell'amministrazione interna (governo regionale, governo statale, governo federale o confederale) e tra i poteri supremi (Parlamento europeo, governo europeo, potere giudiziario europeo), né si è ancora davvero dotata di una polizia e di un esercito che permettano ai suoi pacifici cittadini di delegare l'uso della forza all'Unione, senza più necessità di aggirarsi con una fondina per la pistola, individuale o nazionale.

La redistribuzione di tali competenze è senza dubbio la sfida principale posta dall'allargamento, nella tornata del 2004 e nelle fasi che seguiranno. L'espansione dell'impero europeo, cioè l'espansione pacifica di uno spazio di pace, di democrazia, di rispetto e garanzia dei diritti umani e della dignità delle persone (salvo temporanee eccezioni involutive) dipende infatti da un assestamento di quelle competenze che guardi con coraggio al futuro, non con nostalgia al passato²⁸.

Calcolare che la sfida del terrorismo internazionale o dei cosiddetti Stati 'canaglia' possa fornire oggi alla faticosa costruzione dell'impero europeo quel collante, quel male necessario, che era stato elargito dai Sovietici e dal comunismo internazionale in certi passaggi chiave della guerra fredda è forse guardare al passato, cioè tornare su piste già percorse in momenti diversi della storia del sistema internazionale. Reagire sulla base di questi calcoli alle minacce alla sicurezza dell'impero è dunque dare forse risposte vecchie e inadeguate a problemi nella sostanza non nuovi.

Guardare al futuro significa invece, per gli attori principali della costruzione, saper porre nei modi più appropriati alle nuove generazioni la

²⁸ Si usa qui il termine 'impero' senza alcuna connotazione negativa, in analogia con la proposta concettuale definita da Z. BRZEZINSKI, Consigliere per la sicurezza nazionale del presidente statunitense Jimmy Carter, nel suo *Game Plan: How to Conduct the U.S.-Soviet Contest*, New York, Atlantic Monthly Press, 1986, p. 16: "Utilizzo il termine 'impero' in senso moralmente neutro per descrivere un sistema gerarchico di relazioni politiche che si irradiano da un centro. Il fondamento morale di tale impero è definito dal modo in cui il potere imperiale viene gestito, dal grado di consenso che esso raccoglie negli interlocutori che rientrano nel suo ambito, dagli obiettivi perseguiti. È qui che le distinzioni tra i sistemi imperiali americano e sovietico raggiungono la massima precisione". Il passo è citato nel saggio di G. LUNDESTAD, "Empire" by *Integration* cit., p. 3 (nota 2). Dello stesso autore si veda anche *The American Empire and Other Studies of US Foreign Policy*, Oxford-Oslo, Oxford University Press, 1990.

domanda centrale, che è etica prima ancora che politica: in quale misura, con quali obiettivi e con quali mezzi può l'*ethos* europeo, cioè la sommatoria dei valori fondanti del nuovo impero, contribuire alla formazione di un *ethos* mondiale? S'intende in questa sede quel *Weltethos* che, come ha argomentato in modo convincente a partire dagli anni Novanta il teologo Hans Küng²⁹, costituisce con gli altri due pilastri della *Weltpolitik* (intesa come impianto politico e giuridico) e della *Weltwirtschaft* il trittico di una futura *governance* planetaria.

L'impero europeo non si costruisce più con la spada, come quelli nazionali del passato e del presente. Per le sue premesse di valore, esso deve costruirsi nella pace: in una pace difesa con le armi, beninteso, finché le armi siano necessarie a una specie umana ancora immatura. E, come ricordava il generale romano Petilio Ceriale ai Treviri battuti, nel suo discorso di Magonza ripreso dalle *Storie* di Tacito: "neque quies gentium sine armis neque arma sine stipendiis neque stipendia sine tributis haberi queunt"³⁰.

Non è facile, ancora dopo quasi ottant'anni, nonostante le pur fondate critiche contemporanee e successive, sottrarsi al fascino delle considerazioni che Michail Rostovzev presentava nella pagina finale della sua splendida *Storia economica e sociale dell'impero romano*, alludendo alla possibilità che la crisi del mondo antico andasse interpretata anche come la crisi, forse ineluttabile, di ogni civiltà che si diffonda nelle masse:

L'evoluzione del mondo antico è per noi una lezione e un monito. La nostra civiltà non sarà duratura se non a condizione ch'essa sia civiltà non di

²⁹ H. KÜNG, *Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft*, München, Piper, 1997 (ed. it.: Brescia, Queriniana, 1997).

³⁰ C. TACITO, *Le Storie*, IV, 74: "È un fatto che non si può assicurar la quiete dei popoli senz'armi, né le armi senza stipendi, né questi senza tributi" (testo latino e versione a cura di F. MASCIALINO, Bologna, Zanichelli, 1989, pp. 250-251). Con riferimento anche alle precedenti parole di Ceriale ("Regna bellaque per Gallias semper fuere donec in nostrum ius concederetis. Nos quamquam totiens lacessiti, iure victoriae id solum vobis addidimus, quo pacem tueremur", cioè: "Di oppressioni e guerre le Gallie n'han sempre vedute, avanti che vi metteste sotto le nostre leggi. Ma noi, sebbene più di una volta provocati, del diritto della vittoria non ci siam serviti che unicamente a scopo di pace"), il curatore sottolinea l'orgogliosa concezione tacitiana della funzione svolta dal diritto romano e di una "romanità civilizzatrice e affratellatrice dei più diversi popoli raccolti nell'impero", culminata in seguito nell'editto di Caracalla del 212 d.C., che avrebbe esteso "la cittadinanza romana a tutti gli appartenenti alla romanità" (*ivi*, p. 377).

una sola classe, ma delle masse. Le civiltà orientali furono più stabili e durevoli della greco-romana perché, fondandosi principalmente sulla religione, erano più accessibili alle masse. Un'altra lezione è che i tentativi violenti di livellamento non hanno mai condotto all'elevamento delle masse: essi non hanno fatto altro che distruggere le classi superiori, accelerando così il processo di imbarbarimento. Ma il quesito ultimo rimane lì come un fantasma, sempre presente e non esorcizzabile: è possibile estendere una civiltà elevata alle classi inferiori senza degradare il contenuto di essa e diluirne la qualità fino all'evanescenza? Non è ogni civiltà destinata a decadere non appena comincia a penetrar nelle masse³¹?

Eppure, contribuire al futuro *Weltethos* espandendo per gradi e con pazienza l'impero europeo non con la spada ma con la *moral suasion*, cioè, in senso etimologico, con l'esempio dei *mores*, dei costumi, significa in primo luogo apertura coraggiosa dell'Europa alla contaminazione con valori 'altri', apertura ecumenica all'idea che l'impero, sebbene destinato a declinare e cadere, anzi, proprio in quanto destinato a declinare e a cadere, possa lasciare tracce durature nella storia del genere umano solo allargandosi, poi sciogliendosi e infine scomparendo in una più ampia e matura comunità mondiale.

³¹ M.I. ROSTOVZEV, *Storia economica e sociale dell'impero romano*, Firenze, La Nuova Italia, 1933 (ed. or.: *The Social and Economic History of the Roman Empire*, Oxford, Clarendon Press, 1926), p. 619. Le riflessioni su questa pagina, commentata in una lezione liceale ormai lontana, s'intrecciano con il ricordo indelebile del prof. Domenico Magnino, *magister* di greco e latino nel Liceo classico e nell'Ateneo di Pavia. Il saggio è dedicato alla sua memoria.