

Dall'anarchia alla *governance* in Europa

Daniela Preda

Alla svolta del XX secolo, il sistema europeo degli Stati era al suo apogeo, ma anche sull'orlo di un rapido declino. Gli Stati europei si erano spartiti il mondo, ma si contavano ormai numerose anche le sconfitte: quella degli inglesi a Khartoum nel 1885 ad opera dei dervisci, quella italiana ad Adua nel 1896, quella russa contro il Giappone nel 1905.

Innestandosi sul sistema italiano degli Stati, dove era sorto spontaneamente nel '400, il sistema europeo ne aveva assunto, a partire dal secolo successivo, l'obiettivo e le caratteristiche principali.

L'obiettivo, ovvero frenare il potere sovrano degli Stati *legibus absoluti*, che si erano sostituiti al vecchio sistema feudale, mantenendo però la loro feconda molteplicità, garanzia di libertà politica e di sviluppo in tutti i campi.

Le caratteristiche, a partire dal principio dell'equilibrio, ovvero il bilanciamento dei poteri con mezzi diplomatici, e dall'affermazione di una diplomazia stabile. Appariva ormai assodato che, là dove il sistema macro-regionale è fondato su una pluralità di Stati sovrani, l'ambizione di uno di essi può essere frenata in due modi: l'esistenza di una comunità superiore organica, quale era stata la Cristianità, oppure, appunto, un sistema di pesi e contrappesi, di forze e controforze.

La dottrina della *balance of powers* risultava tuttavia fragile (e l'esempio della penisola italiana era stato esplicito in tal senso), essa stessa *legibus absoluta*, dal momento che si trattava di proporre delle norme a coloro la cui essenza era non aver regole. Essa poteva contare, tuttavia, in quegli anni, su alcuni caratteri unitari di lunga durata: l'unità religiosa, che permaneva al di là delle divisioni cinquecentesche; l'unità culturale, che troverà le sue massime espressioni nel Rinascimento e nell'Illuminismo; l'unità giuridica, che trovava espressione nello *ius commune*; una lingua veicolare, il latino, sostituito progressivamente, nel secolo dei Lumi, dal francese.

Gli Stati moderni che si erano affacciati sulla scena europea tra Quattro e Cinquecento, si trasformavano tuttavia progressivamente in unità statuali sempre più accentrate e bellicose (Stati cosiddetti assoluti prima, nazionali poi), luoghi di convergenza d'interessi economici che, privilegiando i grandi mercati e con ciò stesso allontanandosi dagli spazi segmentati del passato, avviavano una crisi irreversibile del sistema di autonomie comunali e delle funzioni di controllo amministrativo e sociale territoriale da esso esercitato.

A partire dalla fine del XIX secolo, il progresso tecnologico e la fase di avanzata industrializzazione permettevano di raggiungere soglie di produttività tali da rendere necessari spazi e mercati di dimensione continentale. A sua volta, la rivoluzione dei trasporti rompeva l'isolamento delle comunità locali e apriva sfere d'interdipendenza sempre più estese, operando come potenti fattori d'integrazione economico-sociale. Incapace di dare risposte politiche adeguate a un ritmo di sviluppo del processo produttivo che non poteva adattarsi alla struttura rigida degli stati nazionali, il sistema europeo degli Stati entrava in una profonda crisi, accentuata dalle unificazioni nazionali ottocentesche, in particolare quella tedesca. Con le tre guerre prussiane, scrive Lord Lothian, Bismarck "eliminò ciò che era rimasto del vecchio concerto europeo. L'Europa divenne una pura anarchia di quindici Stati sovrani" (Kerr 1986: 29). Si apriva così un periodo di conflittualità internazionale non più controllabile e si profilava una lotta fra le grandi potenze, tesa a portare in primo piano gli Stati forniti di spazi continentali. La crisi storica dello Stato nazionale si manifestava con maggiore acutezza proprio in Germania, un paese da poco diventato la maggior potenza europea, e pertanto particolarmente reattivo nel vedersi superato a livello internazionale da potenze minori e pronto a usare la forza per cambiare i rapporti di potere.

La prima risposta degli Stati europei a questa sfida storica fu un esasperato imperialismo espansionistico, che mirava alla conquista di uno "spazio vitale" adeguato alla crescita economica. Il motivo principale che spinse all'espansione imperialistica, con lo scopo di allargare l'area esclusiva e protetta di scambi di merci, capitali e lavoro, derivava in ultima analisi da quella che Einaudi chiama il "dogma della sovranità statale assoluta" (Einaudi 1918b)¹. Parallelamente, in politica interna, gli Stati, al culmine della loro potenza, adottarono nuovi strumenti di potenza che la Rivolu-

¹ I saggi federalisti di Einaudi sono raccolti nel volume Einaudi 1986.

zione francese aveva consolidato: l'accentramento, per la necessità di controllare e mobilitare rapidamente le risorse allo scopo di fronteggiare i pericoli di guerra; il militarismo, che si coniugava con la coscrizione obbligatoria e la costruzione di armi sempre più distruttive; il nazionalismo, finalizzato a suscitare nei cittadini un sentimento di profonda identificazione con lo Stato, al punto da giustificare il sacrificio della vita per la patria, nel mito di una comunità di origine e di destino dai legami quasi sacrali.

All'inizio del '900, gli Stati europei erano ormai divenuti, ricordando le taglienti definizioni di Luigi Einaudi, "un anacronismo storico", "polvere senza sostanza". Nel documento della CDU/CSU del 1994 conosciuto come "Documento Schäuble", verranno definiti con un'immagine altrettanto icastica: "un guscio vuoto"².

Sarà proprio Einaudi, a partire da una riflessione di lunga durata sulle grandi trasformazioni politiche, economiche e sociali innescate dalle scoperte scientifiche e tecnologiche ottocentesche, a dare una lettura straordinariamente attuale del significato della prima guerra mondiale come manifestazione cruenta dell'aspirazione istintiva dell'Europa all'unità continentale, dapprima in alcuni articoli apparsi sul *Corriere della Sera* nel 1918³ e poi in un famoso discorso all'Assemblea Costituente il 29 luglio 1947:

A mano a mano che si perfezionavano le comunicazioni ferroviarie – scriveva – e la navigazione a vapore ed a motore prendeva il posto di quella a vela, ed i popoli erano avvicinati dal telefono, dal telegrafo con e senza fili e dalla navigazione aerea, questa nostra piccola aiuola europea apertamente palesava la sua inettitudine a sopportare tante sovranità diverse. Invano gli stati sovrani elevavano attorno a sé alte barriere doganali per mantenere la propria autosufficienza economica. Le barriere giovavano soltanto ad impoverire i popoli, ad inferocirli gli uni contro gli altri, a far parlare ad ognuno di essi uno strano incomprensibile linguaggio di spazio vitale, di necessità geopolitiche, ed a fare ad ognuno di essi pronunciare esclusive e scomuniche contro gli immigrati stranieri, quasi essi fossero lebbrosi e quasi il restringersi feroce di ogni popolo in se stesso potesse, invece di miseria e malcontento, creare ricchezza e potenza. La prima guerra mondiale fu la manifestazione cruenta dell'aspirazione istintiva

² Cfr. "Il «Documento Schäuble». L'Europa della flessibilità". *il Mulino*, 1994, n. 2, 72-81.

³ "La guerra presente – scriveva Einaudi il 5 gennaio 1918 – è la condanna dell'unità europea imposta con la forza da un impero ambizioso, ma è anche lo sforzo cruento per elaborare una forma politica di ordine superiore" (Einaudi 1918a).

dell'Europa verso la sua unificazione, ma, poiché l'unità europea non si poteva ottenere attraverso una impotente Società delle Nazioni, il problema si ripropose subito dopo (Einaudi 1986: 45).

La risposta degli Stati europei post-Prima guerra mondiale fu ben diversa da quella del passato.

Il 28 giugno 1919 nasceva la Società delle Nazioni, la prima organizzazione internazionale permanente, che metteva fine d'un tratto a quel sistema dell'equilibrio europeo, che non solo non era riuscito a contrastare, ma nel cui seno erano nati tutti i tentativi egemonici del passato. Si trattava di una concezione ardita, una vera e propria rivoluzione del pensiero perché il suo scopo non era un instabile equilibrio tra vincitori e vinti – quella che Kant considera la “tregua” – bensì un sistema stabile di giustizia universale basato sull'applicazione integrale del principio nazionale. Per la prima volta si mirava a creare un ordinamento duraturo della pace, fondato sulla composizione delle eventuali controversie per mezzo di una democrazia sovranazionale di natura confederale, sul principio della protezione delle minoranze come integrazione all'autodeterminazione dei popoli e sulla prospettiva di un disarmo generale.

Ciò avveniva nella migliore tradizione del diritto pubblico europeo, che mirava a sottoporre gli Stati a regole capaci di eliminare o ridurre i rischi di guerra, secondo due linee ben definite di pensiero. Da un lato, quella giusnaturalista. Già all'inizio del '600, aveva cominciato a prender forma l'idea di un diritto delle genti europee, un diritto naturale più alto del diritto positivo, in grado di temperare l'esercizio del potere assoluto dei principi e garantire la pace. Con il suo *De iure belli ac pacis*, Grozio aveva contribuito in maniera decisiva alla dottrina dell'equilibrio, arrivando a riconoscere l'esistenza di un nuovo diritto destinato a sostituire le due fonti medievali del potere: un diritto internazionale *in nuce*, cartesianamente basato su un principio chiaro ed evidente, da cui si potessero dedurre le altre norme giuridiche: “*pacta sunt servanda*”.

La Società delle Nazioni si era poi rifatta a un altro sistema, alternativo al principio dell'equilibrio: quello preconizzato in epoca moderna dagli ideologi e dagli utopisti. Muovendo anch'essi dallo stesso punto di partenza – la molteplicità degli Stati – e ponendosi un analogo obiettivo – evitare le guerre in Europa – gli utopisti avevano proposto sistemi di organizzazione internazionale – dapprima, tra '400 e '500, semplici leghe europee per le crociate contro il turco, più tardi, nel '600/'700, forme di organizzazioni

permanenti e di associazioni di Stati sovrani – che prevedevano in particolare la creazione di un'Assemblea comune in cui dirimere le controversie, il potere di arbitrato sovranazionale e l'applicazione di sanzioni nei confronti di coloro che si fossero opposti alle deliberazioni comuni. Questo era il metodo proposto, *mutatis mutandis*, da Georges Podiebras⁴, Éméric Crucé⁵, dal duca di Sully⁶, e poi da William Penn⁷ e dall'Abbé de Saint Pierre⁸.

Si superava così d'un tratto il "concerto europeo" del XIX secolo e il concetto ottocentesco per cui l'applicazione integrale del principio di nazionalità sarebbe stata sufficiente a creare le condizioni della pace: l'organizzazione internazionale diventava una sorta di completamento verso l'alto del principio di nazionalità, mirando a realizzare concretamente, nel nuovo contesto internazionale, le utopie del passato. Il fallimento di tale tentativo è ampiamente noto: la Società delle Nazioni si rivelerà ben presto inefficace a raggiungere gli scopi che si prefiggeva.

Sarà la Seconda guerra mondiale, con il crollo del sistema europeo degli Stati, il venir meno della centralità europea nel mondo e la nascita del bipolarismo, a costituire il vero e proprio *turning point* nella storia dell'Europa.

Nel secondo dopoguerra, le sfide che i governi europei furono chiamati ad affrontare erano immani: costruire la pace sul continente, dopo secoli di guerre fratricide e porre le basi della democrazia dopo la degenerazione totalitaria che gli Stati nazionali avevano conosciuto.

A quelle sfide gli Stati europei risposero ponendo le basi del superamento degli Stati nazionali sovrani *legibus absoluti* e dell'anarchia internazionale, che era stata generata dalla divisione, attraverso un'idea rivoluzionaria: limitare la sovranità degli Stati nel nome di una comune solidarietà.

⁴ Podiebrad Georges, *Tractatus pacis toti christianitati fiendae*, 1462-1464. Cfr. il testo del *Tractatus* in Heymann 1972.

⁵ Crucé 1623.

⁶ Duc de Sully 1860. Scritto nel 1603 e più volte rimaneggiato, il *Grand Dessein* d'Henri IV fu pubblicato in Francia nel 1638 all'interno delle *Mémoires* dello stesso Sully.

⁷ Penn William, *An Essay towards the Present and Future Peace of Europe by Establishment of an European Diet, Parliament or Estates*, 1693. Cfr. la pubblicazione con prefazione di Heinz Waldner, Hildesheim: Olms-Weidmann, 1983.

⁸ Il progetto di Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre constava di tre volumi. I primi due furono pubblicati a Utrecht, nel 1713, da Antoine Schouten, con il titolo *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, ed è così che l'opera del Saint-Pierre è normalmente conosciuta; il terzo, intitolato *Projet de Traité pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens*, fu pubblicato dalla stessa tipografia nel 1717. Cfr. la versione integrale dell'opera Paris: Fayard, 1986.

Guardiamo alle date, che a volte possono essere molto evocative: la Seconda guerra mondiale si chiudeva in Europa l'8 maggio (il 9 per l'URSS) 1945, il Piano Schuman, che prevedeva la creazione della prima Comunità europea (la Comunità europea del carbone e dell'acciaio) veniva presentato il 9 maggio 1950. In soli 5 anni la storia secolare dell'Europa cambiava il suo volto: sugli odi e sulle divisioni che l'avevano contraddistinta negli ultimi secoli veniva avviato quel processo d'integrazione europea che, pur nell'imperfezione delle strategie adottate, ha consentito la pacificazione e la ricostruzione economica del continente e ha costituito l'alternativa alla balcanizzazione e allo sgretolamento.

Quel 9 maggio, Monnet proponeva di rovesciare il punto di vista⁹, di risolvere il problema tedesco cambiandone i dati, "trasformandolo" attraverso una rivoluzione copernicana dei rapporti tra gli Stati europei, dimostrando come la crisi fosse in grado di generare idee nuove, liberando energie creative compresse dallo *status quo*. L'abituale risposta di un mondo anarchico prevede il rafforzamento della difesa, il riarmo, la chiusura dei confini, l'innalzamento di barriere, l'accentramento del potere, il protezionismo economico. Monnet, attraverso "un'azione profonda, reale, rapida e drammatica" su di un punto limitato ma decisivo in grado di provocare un cambiamento e modificare progressivamente i termini dell'insieme dei problemi¹⁰, proponeva di creare un'Autorità specializzata sovranazionale, con poteri limitati al settore della produzione del carbone e dell'acciaio, legando nel contempo la soluzione del problema europeo al disegno dell'unificazione europea: « *Cette proposition – affermava – réalisera les premières assises concrètes d'une fédération européenne indispensable à la préservation de la paix* »¹¹. Questa finalità risulterà centrale nella "Dichiarazione Schuman" del 9 maggio 1950:

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises

⁹ « *Note de réflexion de Jean Monnet (3 mai 1950)* »

In https://www.cvce.eu/obj/note_de_reflexion_de_jean_monnet_3_mai_1950-fr

Cfr. anche *Il "Memorandum Monnet" del 3 maggio 1950* in Albertini 1979: 286-292. Il Memorandum fu pubblicato da "Le Monde" il 9 maggio 1970. Monnet aveva inviato al Presidente del Consiglio francese, Georges Bidault, un precedente Memorandum, il 28 aprile 1950.

¹⁰ Cfr. *Il "Memorandum Monnet" del 3 maggio 1950*, cit.

¹¹ « *Note de réflexion de Jean Monnet (3 mai 1950)* », cit.

concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix"¹².

La creazione di un *pool* europeo per il carbone e l'acciaio veniva così trasformata da Monnet nel primo passo verso la costruzione graduale di una federazione europea, attraverso il metodo gradualistico che gli è proprio: l'Europa non si sarebbe fatta in un sol colpo né con una costruzione d'insieme, ma sarebbe stata il risultato di realizzazioni concrete in grado di creare una solidarietà di fatto.

Monnet, Schuman, i grandi padri fondatori dell'Europa proponevano quindi un nuovo modello di *governance*. L'Europa nasceva come frutto di una vera e propria azione rivoluzionaria, attraverso il diritto e non attraverso guerre, insurrezioni e barricate. I padri fondatori superavano secoli di divisioni e di devastazioni, allontanavano dall'Europa lo spettro di nuove guerre fratricide, costruivano un modello di sviluppo solido, univano popoli diversi, facendo germogliare l'unità dalla diversità, dimostrando che i grandi sogni non sono mai utopie.

¹²https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr.

Bibliografia

Albertini Mario (1979). *Il Federalismo. Antologia e definizione*. Bologna: Il Mulino.

Crucé Éméric (1623). *Le nouveau Cynée ou discours des occasions et moyens d'establir une paix générale et la liberté du commerce par tout le monde aux monarques et princes souverains de ce temps*. Paris: Jacques Villéry (ristampa anastatica Paris 1976: EDHIS).

Duc de Sully (186). *Grand dessein d'Henri IV*. Paris: Didot.

Einaudi Luigi (1918a). "La Società delle Nazioni è un ideale possibile?". *Corriere della Sera*, 5 gennaio.

Einaudi Luigi (1918b). "Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni". *Corriere della Sera*, 28 dicembre.

Einaudi Luigi (1986). *La guerra e l'unità europea*. Bologna: Il Mulino (prima edizione Milano 1948: Ed. di Comunità).

Heymann Frederick G. (1972). *The Universal Peace Organization of King George of Bohemia. A Fifteenth Century Plan for World Peace. 1462/1464 by Jiří z Poděbrad, translated from the original Latin by Members of the Czechoslovak Academy with a new introduction for the Garland Edition*. New York-London: Garland Publishing Inc. (prima edizione Praga 1964: Publishing House of the Czechoslovak Academy of Sciences).

Kerr Philip Henry (Lord Lothian) (1935). *Pacifism is not enough nor Patriotism either*. London: Oxford University Press.

Kerr Philip Henry (Lord Lothian) (1986). *Il pacifismo non basta*, Bologna: Il Mulino, 1986. (*Pacifism is not enough nor Patriotism either*, London, Oxford University Press, 1935).