

PREFAZIONE

Il dogma sul quale si struttura tuttora il pensiero politico prevalente pone la nazione al centro incontestato dell'universo storico-sociale. Il paradigma stato-centrico considera la politica dal punto di vista dell'interesse nazionale e della sua promozione e non da quello del bene comune dell'Europa e del mondo. In una globalizzazione senza governo, dominata dal conflitto tra una pluralità di interessi nazionali, l'egemonia dei più forti impedisce all'interesse universale di emergere. La cultura stato-centrica è, del resto, la cultura della guerra, nella misura in cui la guerra è il mezzo standard cui ricorrono gli stati per risolvere conflitti che non si sono potuti comporre per via diplomatica. Finché il mondo resterà spaccato da profondi contrasti tra gruppi umani antagonisti (nazioni e classi), la linea di sviluppo del processo storico sarà il risultato dei rapporti di forza tra questi gruppi. Il corso della storia continua così ad essere un processo meccanico, sottratto alla volontà umana e alla ragione. In conseguenza di ciò, quello che sarebbe l'obiettivo più naturale della lotta politica non è mai stato identificato come tale: l'abolizione della guerra.

Di fronte al prepotente riaffacciarsi della violenza, del nazionalismo e della frammentazione politica, studiare l'unificazione europea diventa un atto politico: rivendicare, proteggere e promuovere un sistema di valori e istituzioni che costituiscono un modello di convivenza alternativo e proiettano sul pianeta una forma di cultura e di società fondata su pace, diritto, razionalità.

Il sistema europeo degli stati sovrani non è sempre esistito e non è destinato a durare per sempre. Si è formato con la Pace di Westfalia (1648) ed è stato soppiantato nel 1945 dopo la fine della Seconda guerra mondiale. Era composto da stati di dimensioni nazionali, all'inizio Francia e Spagna, cui si sono aggiunti nel Settecento il Regno Unito e nell'Ottocento l'Italia e la Germania. Il sistema aveva natura multipolare e il Regno Unito, grazie alla sua posizione insulare, ha ricoperto a lungo il ruolo di ago del-

la bilancia dell'equilibrio europeo. Con il fallimento del tentativo della Germania di unificare l'Europa sotto la propria egemonia, il continente è stato spartito tra le due potenze di dimensione macroregionale che hanno vinto la guerra, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, sulle quali si è imperniato un equilibrio mondiale bipolare. In questo contesto, con le dovute differenze, i paesi dell'Europa occidentale sono diventati satelliti degli Stati Uniti, quelli dell'Europa orientale sono entrati nell'orbita dell'Unione Sovietica.

Il materialismo storico e la teoria della ragion di stato sono i due schemi teorici utilizzati dai federalisti per spiegare la transizione dall'era degli stati nazionali all'era degli stati macroregionali. Gli sforzi di produzione bellica della prima metà del ventesimo secolo hanno sancito la totale diffusione del modo di produzione industriale, che assume definitivamente un carattere di massa e che ha incentivato l'apertura di un mercato comune con una nuova corsa all'accaparramento delle materie prime. Importanti sono stati anche i cambiamenti sociali, dall'urbanizzazione a un sostanziale miglioramento delle condizioni di vita, mentre sul piano politico si è determinato un ridimensionamento dell'importanza delle economie nazionali, con l'ascesa degli stati multinazionali e federali di dimensione macroregionale. È parallelamente all'ascesa degli Stati Uniti e della Russia al vertice della gerarchia del potere mondiale che si deve leggere la nascita dell'Unione europea (Ue): essa è frutto dello sforzo compiuto dagli stati nazionali al fine di acquisire una dimensione necessaria a competere con le superpotenze e, allo stesso tempo, con i nuovi protagonisti dell'economia e della politica globale, tra cui troviamo la Cina e l'India.

Il processo di unificazione europea si avvia nell'ambito del blocco occidentale nel 1951 (firma del Trattato di Parigi), data che segna l'inizio della transizione verso un sistema mondiale multipolare composto da stati (o unioni di stati) di dimensione macroregionale. La caduta del muro di Berlino e la fine della Guerra fredda hanno poi creato le condizioni per avviare il processo, tuttora incompiuto, di allargamento a est dell'Unione europea. L'unificazione europea rappresenta una svolta nella storia del continente: il passaggio delle relazioni tra gli stati dalla politica di potenza alla cooperazione fondata sul diritto. L'Ue ha dimostrato di essere capace di governa-

re uno spazio multinazionale tramite istituzioni ragionevolmente solide, che hanno manifestato peraltro una tendenza a evolvere in direzione federale. Più specificamente, l'Unione ha saputo coniugare i principi dell'economia di mercato con quelli dello stato di diritto e del costituzionalismo, estendendoli sul piano continentale. In altri termini, a seguito dell'unificazione europea, gli stati hanno gradualmente messo in discussione il carattere assoluto della loro sovranità, trasferendone una parte (come, ad esempio, la politica monetaria) alle istituzioni europee. Questo processo coincide con la costruzione della pace, che, secondo la teoria federalista e in contrasto con il pensiero tradizionale, non è semplicemente la tregua nell'intervallo tra due guerre, ma è uno stato di impossibilità materiale della guerra, perché la sicurezza è garantita da un governo sovranazionale al quale i singoli paesi hanno trasferito le competenze della difesa e della politica estera.

A sua volta la pace è la preconditione fondamentale per la piena realizzazione dei valori dei grandi movimenti rivoluzionari del passato: quello liberale, quello democratico e quello socialista. A causa del condizionamento che la lotta per il potere nazionale ha esercitato su di esse, le ideologie che si ispirano a questi valori hanno sacrificato la loro originaria vocazione universalistica agli egoismi nazionali. Infatti, secondo la teoria federalista, l'anarchia internazionale rappresenta un ostacolo al consolidamento della libertà, della democrazia e della giustizia sociale all'interno degli stati e si considera la pace - cioè la creazione di un ordine giuridico internazionale - come la condizione necessaria a sconfiggere le tendenze bellicose e autoritarie latenti nella vita politica degli stati stessi. È un rovesciamento radicale del punto di vista del pensiero liberale, democratico e socialista, che pone invece la riforma dello stato al di sopra della costruzione dell'ordine internazionale e immagina che la pace sia semplicemente la conseguenza automatica dell'affermazione dei principi liberali, democratici e socialisti all'interno dei singoli paesi.

Il saggio che qui presentiamo concepisce l'unificazione europea come il processo graduale di costruzione di una forma di statualità federale e, più precisamente, l'evoluzione del sistema degli stati in direzione federale. Il federalismo è un'ideologia che supera i limiti

dell'internazionalismo dei governi e dei partiti e persegue l'obiettivo dell'unità dell'Europa e del mondo, intesa come veicolo della pace.

Il merito di questo libro sta nella proposta esplicita di adottare un approccio alternativo a quello prevalente nelle analisi di stampo diplomatico, che assegnano ai governi il ruolo di protagonisti esclusivi dei processi di unificazione europea e delle relazioni internazionali. Il criterio adottato da Giulio Saputo è quello della galassia dei movimenti federalisti, e in particolare del Movimento federalista europeo, che, a partire dal Manifesto di Ventotene, contesta la legittimità degli stati nazionali. In questa prospettiva, l'Unione europea rappresenta la negazione del nazionalismo, che non conosce nessun altro modo per realizzare l'unificazione di un gruppo di stati se non l'imperialismo.

L'Ue non è e non sarà mai uno stato nel senso tradizionale della parola. Sarà piuttosto una Federazione di stati. La nascente Federazione europea è impegnata nel compito inedito di affermare la tolleranza reciproca e la solidarietà tra le nazioni tramite la costruzione di una forma di governo multilivello. Con questa formula i federalisti intendono chiarire che il superamento dello stato nazionale è un processo politico che non intende trasferire poteri e competenze soltanto verso le organizzazioni internazionali di dimensione macroregionale e globale, ma anche verso le comunità territoriali più piccole dello stato nazionale, vale a dire le regioni, i comuni e gli enti intermedi (cantoni e province). Elaborare i fondamenti di una cultura politica nuova com'è quella federalista è un compito di lungo respiro che può essere assolto soltanto da un'intera generazione di studiosi e di militanti politici. E questo libro costituisce un importante contributo a pensare e poi formare il nuovo mondo che sta nascendo.

*Lucio Levi*¹

1. Professore di Scienza politica e di Politica comparata presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Torino; direttore scientifico dell'Osservatorio sulla democrazia internazionale presso il Centro Studi sul Federalismo; membro del Comitato federale della Union of European Federalists; membro del Comitato esecutivo del World Federalist Movement (1987-2012) e Presidente del Movimento Federalista Europeo (2009-2015); Direttore della rivista "The Federalist Debate"; membro del comitato di redazione della rivista *Fédéchoses pour le fédéralisme* edita da Presse fédéraliste.

INTRODUZIONE

Oggi l'Europa è diventata un tema di attualità, una parola che si incontra spesso, decisamente presente nei media, nella letteratura di numerose discipline e nel quotidiano. Capire questo termine è però ormai un'operazione problematica: andando oltre la mera nozione geografica, la sua stessa definizione risulta di natura sfuggente e complessa. In effetti è ben poco geografica la connotazione che ne dà Dahrendorf, intendendola come "l'unica utopia politica rimasta"¹. L'Europa è un continente dai confini porosi, ma al tempo stesso è un'idea, un simbolo, un mito, un progetto, un insieme di istituzioni sovranazionali e una lunga serie di trattati internazionali fra stati sovrani. L'Europa è senz'altro questo e tanto altro: per taluni è sinonimo di crisi, o un feticcio lontano rispetto al quale affermare la propria identità o entro cui estremizzarla, un contenitore vuoto privo di uno scopo e di un valore o, addirittura, una minaccia.

Il significato del termine "Europa" è mutato nel tempo per estensione e contenuto: nata nel grembo di una comunità-*koinè* culturale che per secoli ha abbracciato tutto il continente, ha assunto un senso politico quando è stata identificata col valore della pace e di un'organizzazione capace di garantirla, all'interno di un lunghissimo dialogo che passa dagli imperatori antichi al *De Monarchia* di Dante Alighieri². Nei secoli successivi, questo percorso dialettico ha dovuto confrontarsi frequentemente con eventi di portata continentale, che hanno finito per mutare la stessa auto-rappresentazione europea. Guardando a tali fasi si può dire che, tra il loro inizio e la loro fine, il concetto di "Europa", pur mantenendo alcuni tratti di continuità, è profondamente cambiato. Un percorso, definito da alcuni di "civilizzazione", nel qua-

-
1. Ralf Dahrendorf, *Dopo la democrazia. Intervista a cura di Antonio Polito*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 47.
 2. Per approfondire l'argomento, vedi Edgar Morin, *Pensare l'Europa*, Feltrinelli, Milano, 1990.

le si può riconoscere all'Europa una certa capacità di rinnovarsi, ossia di superare le singole crisi e di acquisire, anche per merito di esse, un ruolo e un'autocoscienza decisivi nella storia (e per la storia) del mondo³. Durante questo cammino, negli anni della Resistenza, il progetto di unificazione del continente e dell'intero pianeta in un sistema politico democratico, tale da garantire la pace e rendere impossibile la guerra, è uscito dalla dimensione utopica ed è diventato un progetto politico concreto attraverso il noto *Manifesto per un'Europa libera ed unita* redatto a Ventotene⁴. Da allora, la proposta federalista è stata considerata troppo radicale o persino fraintesa con quella europeista, tuttavia il suo corso ha seguito il destino di un fiume carsico. Dopo essere apparsa in superficie, è spesso svanita, ma è riemersa ciclicamente con forza maggiore, sostenuta da realizzazioni concrete o da nuove evidenze della sua efficacia⁵.

Nel secondo dopoguerra, tra mille compromessi, iniziano i processi di integrazione europea e globale che, nonostante tutti i limiti, hanno portato alle Nazioni Unite e all'Unione europea. Eppure, in una parte importante dell'opinione pubblica e del mondo accademico prevale ancora la percezione che vede come protagonisti i soli stati nazionali. Come mai il nazionalismo continua ad essere un punto di riferimento così totalizzante?

In breve, perché è capace di fornire alle persone un orientamento e una facile via di fuga rispetto allo smarrimento e alla complessità del mondo globalizzato, mentre dall'altra parte c'è un vuoto, costituito da organismi internazionali inefficaci sorretti da un utilitarismo tecnico.

Il fatto è che né le istituzioni nazionali, né quelle europee o mondiali riescono a fornire ai cittadini delle risposte all'altezza delle loro aspettative o una narrazione soddisfacente della realtà.

3. Cfr. Norbert Elias, *Il processo di civilizzazione*, Il Mulino, Bologna, 1988.

4. Per un approfondimento sulla stesura del Manifesto di Ventotene (inverno 1940/41 - estate 1941) e per un'analisi sulle successive edizioni, vedi Antonella Braga, *Genesis di un progetto politico: per un'edizione critica del Manifesto di Ventotene*, in (a cura di) Umberto Morelli e Daniela Preda, *L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento a oggi. Idee e protagonisti*, Cedam, Milano, 2014.

5. Domenico Moro, *Il federalismo è un'ideologia politica?*, «Il Politico», n. 2, 2021, pp. 134-158.

La condizione è la stessa di quell'indiano *sui generis* in *Coda di lupo* di Fabrizio De André che, perse le coordinate culturali, va ripetendo a sé stesso “con un cucchiaino di vetro scavo nella mia storia, ma colpisco un po’ a casaccio perché non ho più memoria”.

In Europa i problemi sono iniziati con il “post-Maastricht blues”⁶ e l’incepparsi del meccanismo “crisi-iniziativa-leadership” che aveva visto andare avanti l’integrazione europea con il tacito consenso dei cittadini. Secondo questa interpretazione⁷, il processo di unificazione del continente si è sempre svolto per tappe, con un divenire continuo che è però approdato ad una crisi di sistema. In passato, la necessità del momento, evidenziata dalle contraddizioni di un avanzamento funzionalista, innescava una crisi diffusa; allora degli attori (europeisti o federalisti) offrivano un’iniziativa politica precisa, suggerendo i passi che potevano far procedere verso l’integrazione, assecondati dal sostegno (scontato) dei cittadini. Se la percezione della crisi era forte e l’iniziativa adeguata a risolverla, riusciva ad emergere una leadership europea in grado di porre la proposta di avanzamento al centro dell’agenda politica. Questa leadership occasionale poteva essere offerta indifferentemente da un leader nazionale o da un’istituzione comunitaria. Il fallimento della proposta di Costituzione nel 2005 ha mandato questo sistema in cortocircuito e ha interrotto bruscamente lo slancio che nel quindicennio precedente aveva portato a Maastricht, all’introduzione dell’euro e all’allargamento del 2004, dimostrando che sarebbe stato impossibile procedere oltre senza tenere in considerazione, come fattore fundamenta-

6. Basti pensare che in letteratura questa è un’espressione specifica adottata per definire il sentire degli europei dopo la caduta del muro di Berlino e l’inizio della “fine della storia”. Cfr. Richard Eichenberg e Russell Dalton, *Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004*, in «Acta politica», vol. 42, 2007.

7. “La crisi degli stati e l’integrazione europea sono due facce dello stesso fenomeno. Lo stesso dato - la dimensione dei problemi - scatena sia l’una che l’altra. La tendenza irresistibile verso l’unità europea è dovuta al fatto che i problemi di governo (difesa, politica estera, economia) hanno assunto una dimensione supranazionale. Ma proprio questo fatto genera fatalmente il declino degli stati nazionali, la loro crisi e, a lungo termine, la crisi del loro potere”. Vedi Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, Il Mulino, Bologna, 1999, pp. 59 e ss.

le, il consenso degli europei ad ulteriori cessioni di sovranità⁸. Il mancato governo della globalizzazione e la crisi economica del 2008 hanno poi spostato l'attenzione politica su altri temi; le speranze dei progressisti⁹ per un concreto avanzamento nel processo di integrazione si sono quindi concentrate sul rompere l'*impasse* di un'Unione bloccata dai veti contrapposti (considerando anche le gravissime conseguenze sociali delle politiche di questa *governance* per la Grecia)¹⁰.

La moneta unica e il trasferimento di competenze regolative alle istituzioni sovranazionali hanno via via fornito ai governi (e ai partiti loro sostenitori) la possibilità di prendere decisioni impopolari delegandone la responsabilità alle sedi comunitarie, trasformando così l'Ue in un utilissimo capro espiatorio per scelte ritenute non premianti dal punto di vista elettorale. D'altra parte, ad un processo di progressiva depoliticizzazione nazionale, dovuto allo spostamento sul piano sovranazionale di sempre maggiori aree delle politiche, ha corrisposto sul piano europeo una mera tecnicizzazione

-
8. Rimandiamo per la ricostruzione precisa degli avvenimenti ai numerosi manuali disponibili. Per semplicità ci limitiamo a ricordare Giuliana Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Mondadori, Milano, 2021; Emilio Raffaele Papa, *Storia dell'Unificazione europea. Le origini e la crisi di un progetto rivoluzionario*, Giunti-Bompiani, Firenze-Milano, 2018 e Leonardo Rapone, *Storia dell'integrazione europea*, Carocci, Roma, 2021.
 9. Intenderemo questo termine secondo le categorie espresse da Rossi e Spinelli nel loro celebre *Manifesto*: "La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale". Cfr. Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Istituto di Studi Federalisti «Altiero Spinelli», Ventotene, 1994, p. 32.
 10. Cfr. Teresa Caverio e Krisnah Poinasamy, *A cautionary tale - The true cost of austerity and inequality in Europe*, rielaborato da Natalia Alonso, Jon Mazliah, Kevin Roussel, Catherine Olier, Max Lawson, Jaime Atienza, Angela Corbalan e Ferran Esteve per Oxfam in *Quello che la storia (non) ci insegna. Il vero costo dell'austerità e della disuguaglianza in Europa*, settembre 2013, Oxfam International, Regno Unito.

delle funzioni senza alcuna elevazione dei processi democratici. Per quanto riguarda i settori chiave della sovranità (politica economica, fiscale, estera e difesa), il potere è rimasto comunque nelle mani dei singoli stati nazionali, creando una situazione paradossale. Le politiche comunitarie nella contingenza delle crisi si sono rivelate così chiaramente impopolari e, allo stesso tempo, poco efficaci: tutto questo ha influenzato un generale indebolimento della fiducia nelle istituzioni europee, nella democrazia nazionale e nei partiti tradizionali. È improvvisamente nata la categoria di *establishment*, categoria a cui contrapporsi perché si pone in difesa di uno *status quo* ritenuto insostenibile da fette sempre più notevoli dell'elettorato europeo. Inizia, contemporaneamente, ad avere facile successo l'idea che la durissima crisi economica sia semplicemente dovuta all'euro e all'Ue e che quindi l'unica soluzione sia quella di distruggere tutto il progetto comunitario: arriva sulla scena il successo dei "sovranisti" contemporanei. Anche i federalisti sono sempre stati critici nei confronti di una moneta senza stato e dell'Europa intergovernativa¹¹, affermando però che la soluzione dei problemi non poteva essere rappresentata dalla disgregazione dell'Unione. I media nazionali si sono trovati completamente impreparati a raccontare il divenire delle crisi europee, le sfumature delle posizioni politiche e il funzionamento delle istituzioni sovranazionali, alimentando varie problematiche di identificazione politica e contribuendo a diffondere una confusione alla quale il soluzionismo nazionalista ha da sempre offerto una facile scappatoia. È così che il mito di Ventotene inizia ad essere utilizzato a meri fini propagandistici da numerosi personaggi pubblici (capi di stato inclusi), svuotato di ogni intento rivoluzionario e spesso adottato a difesa di un europeismo statico e di maniera che coincide con la situazione politica ed istituzionale esistente¹².

11. Vedi il *Manifesto dei federalisti europei* scritto da Spinelli a metà anni '50 pensando ad una strategia costituente alternativa all'integrazione funzionalista. Cfr. Altiero Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, Guanda, Parma, 1957.

12. Cfr. Antonella Braga, *Ritorno a Ventotene*, Rivista di cultura e politica, 4/2019, Il Mulino, Bologna e Tommaso Visone, *Il mito di Ventotene, Sull'immaginario e la potenza di un Manifesto*, Storia del pensiero politico, Il Mulino, Bologna, 3/2022, pp. 415-430.

La necessità strategica di trovare una concreta “soluzione condivisa” alla crisi economica ha posto proprio i federalisti all'avanguardia di una coalizione della società civile progressista con la richiesta di un Piano di sviluppo europeo finanziato da risorse proprie¹³. La proposta è stata poi sostanzialmente istituzionalizzata nel “Piano Juncker” (*Investment Plan for Europe*) dalla Commissione, che ha rotto con le politiche di *austerità* e cercato di dare una nuova immagine dell'Unione, alternativa all'idea di “Troika”.

L'esplosione dei conflitti seguiti alla destabilizzazione dell'Africa e del Medio Oriente ha generato nuove migrazioni, che i sovranisti hanno individuato come un nuovo capro espiatorio perfetto dei limiti delle politiche comunitarie. Il consenso preoccupante (e crescente) di questi partiti, in Italia e in Europa, ha spinto indistintamente i progressisti a grandi mobilitazioni pro-Ue negli anni successivi¹⁴. Non occorre tracciare un confine tra chi era per un'Europa così com'è, per una unione federalista o intergovernativa, perché dall'altra parte era posto in discussione l'intero processo di integrazione.

Le contraddizioni arriveranno solo successivamente, dopo la vittoria di Macron (e la riconferma di Merkel) del 2017 e quella consolante delle forze pro-Ue alle elezioni europee del 2019. I federalisti e gli europeisti hanno preso percorsi diversi, ma entrambi hanno svolto un ruolo ravvicinato ai vincitori di quelle ultime elezioni rendendo complicato distinguere gli uni dagli altri. Emblematico è il caso del Movimento Federalista Europeo e del Movimento europeo in Italia¹⁵, che hanno scelto di concentrare l'azione in un chiaro

13. Si tratta dell'iniziativa “New Deal for Europe” che ha visto il lancio di una ICE e la costituzione di una rete della società civile e dei comuni europei.

14. Ricordiamo che è stata organizzata a Roma per i 60 anni dei Trattati una “March for Europe” con migliaia di partecipanti e un discreto successo mediatico. Nello stesso periodo, venivano coordinate numerose altre manifestazioni in tutte le capitali europee. Cfr. Andrea Bonanni, *Quelle bandiere blu che tornano nelle piazze contro l'euro pessimismo*, «la Repubblica», 26 marzo 2017.

15. Il Movimento Federalista Europeo (MFE) è stato fondato a Milano nel 1943 da Altiero Spinelli insieme ad un gruppo di antifascisti che aveva individuato nella battaglia per la creazione della Federazione europea, cioè degli Stati Uniti d'Europa, lo scopo prioritario della lotta politica per affermare stabilmente nel Vecchio