



5

L'Europa a cent'anni dalla prima guerra mondiale storia, politica, diritto

a cura di
Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati

Fondazione
Venezia per
la Ricerca
sulla Pace



Quaderni



G. Giappichelli Editore

Fondazione “Venezia per la ricerca sulla pace”

Quaderno – 5

Fondazione “Venezia per la ricerca sulla pace”

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Membri emeriti

RICHARD N. LEBOW, King’s College Londra
RAIMON PANIKKAR, maestro di dialogo per la pace (†)

Membri

UMBERTO ALLEGRETTI, Università di Firenze
LORENZA CARLASSARE, Università di Padova
GIAN ANTONIO DANIELI, Istituto Veneto di SS.LL.AA.
IGNAZIO MUSU, Università Ca’ Foscari di Venezia
MASSIMO RAVERI, Università Ca’ Foscari di Venezia

DIREZIONE EDITORIALE

MARIA LAURA PICCHIO FORLATI, s.c. Istituto Veneto di SS.LL.AA.
MASSIMO RAVERI, Università Ca’ Foscari di Venezia

REDAZIONE

SIMONA PINTON, Università Ca’ Foscari di Venezia

L'Europa a cent'anni dalla prima guerra mondiale storia, politica, diritto

a cura di

Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3429-4

ISBN/EAN 978-88-921-8842-6 (ebook - pdf)

La pubblicazione è stata oggetto di doppia blind peer review, secondo il procedimento concordato per la Collana con l'Editore, che conserva la relativa documentazione.

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>L'Europa tra diritti sociali e diritto internazionale</i>	XI
Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati	

LA PARABOLA CECO-SLOVACCA NELLA PARABOLA DELLA MITTELEUROPA

1919-2019

Francesco Leoncini, Università Ca' Foscari di Venezia

1. <i>Mitteleuropa</i>	1
2. L'Europa centrale	3
3. Masaryk e la nascita della Cecoslovacchia	7
4. La Cecoslovacchia asse interpretativo della storia europea	10
5. Una <i>success story</i> centroeuropea	12
6. Dal comunismo da caserma al socialismo della speranza	15
7. <i>Charta 77</i> , il "dissenso" e la cesura dell'89	19
8. La svolta neoliberista	21

CITTADINANZA, INCLUSIONE, DIVERSITÀ IL CASO LITUANO TRA FINE XIX E XXI SECOLO

Andrea Griffante, Istituto Lituano di Storia a Vilnius

1. Introduzione	25
2. Storia, territorio, comunità	27
3. Lo Stato-nazione e gli altri: Michał Römer	32
4. Comunità, storia e regione: Ucraina-Lituania-Bielorussia	35
5. Oltre il territorio: l'individuo e l'Europa	41
6. Al posto delle conclusioni	45

JUGOSLAVIA, PRIMA, DURANTE E DOPO
PROGETTI DI NAZIONE E DI CITTADINANZA
Stefano Petrunaro, Università Ca' Foscari di Venezia

1.	Introduzione	47
2.	Presunte “prigioni dei popoli” e indifferenze nazionali	48
3.	Alleanze trans-nazionali, jugoslavismi	51
4.	Ingegnerie sociali transnazionali	52
5.	Rifondazioni jugoslave e post-jugoslave	54

COESIONE SOCIALE E SCELTE GEOPOLITICHE
I WELFARE STATE NAZIONALI NEGLI SPAZI EUROPEI (1919-2019)

Michele Mioni, Universität Bremen

1.	Introduzione	57
2.	Il periodo interbellico e l'internazionalizzazione delle politiche sociali	59
3.	La Seconda guerra mondiale e le “nuove” politiche sociali	63
4.	La Guerra fredda globale ed il <i>welfare State</i> europeo	66
5.	Il tornante neoliberista ed il “modello sociale europeo”	69
6.	Conclusioni	74

IL PROGETTO SOVRANAZIONALE DELL'UNIONE
EUROPEA E IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO

Roberto Bin, Università di Ferrara

1.	Senza un progetto costituzionale	77
2.	Mercato e regole	78
3.	La forza espansiva della regolazione del mercato	80
4.	Obiettivi politici della regolazione del mercato	82
5.	Il <i>deficit</i> politico dell'Unione europea	83
6.	Conclusione	84

ORDINAMENTO EUROPEO,
TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E CRISI DEL *WELFARE*
Francesco Bilancia, Università 'G. d'Annunzio' di Chieti-Pescara

- | | |
|--|----|
| 1. Delimitazione del tema | 87 |
| 2. La caduta di legittimazione del sistema istituzionale europeo | 89 |
| 3. La sintomatologia delle questioni sul tappeto quale emerge dalle rivendicazioni sottese alla propaganda populista nel caso Brexit | 95 |
| 4. Prime conclusioni: la crisi di tenuta del principio di eguaglianza tra i cittadini europei nella fruizione dei diritti sociali | 99 |

DIMENSIONE PATTIZIA E DIMENSIONE COSTITUZIONALE
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Bernardo Cortese, Università di Padova

- | | |
|--|-----|
| 1. Inquadramento sistematico: autocostruzione di un ordinamento interindividuale comune e <i>international collaborative law</i> | 103 |
| 2. Trattato, costituzioni e Grande guerra: alla ricerca di indizi di un ... necessario equilibrio dinamico | 106 |
| 3. Stati Uniti d'America e non d'Europa: il ruolo del nazionalismo | 108 |
| 4. Nazionalismo politico, nazionalismo giuridico e unilateralismo costituzionale | 110 |
| 5. <i>Constitutional Pluralism</i> | 113 |
| 6. Autonomia senza eccezionalismo: l'equilibrio tra elemento costituzionale ed elemento pattizio nella dimensione esterna dell'Unione | 115 |
| 7. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale: una relazione complessa anche attorno all'Unione – il perverso intreccio tra crisi, <i>troika</i> e nazionalismo | 117 |
| 8. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale nel momento del recesso dall'Unione – il rompicapo della Brexit | 118 |
| 9. Conclusioni ... astronomiche: l'Unione come sistema di interazioni gravitazionali | 122 |

L'UNIONE EUROPEA E LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA
OPACITÀ O TRASPARENZA DEL PROCESSO POLITICO?

Stéphanie Novak, Università Ca' Foscari di Venezia

- | | |
|-----------------------------|-----|
| 1. Introduzione | 125 |
| 2. Le riforme istituzionali | 128 |

	<i>pag.</i>
3. Gli ostacoli alla trasparenza	130
4. Conclusioni: insufficienza o impotenza della trasparenza?	134

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI EUROPEE
FRA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI
E DIRITTO UMANITARIO

Pasquale De Sena, Università Cattolica di Milano

1. Premessa	137
2. Cenni alla promozione dei diritti umani e del diritto umanitario nell'ambito dell'Unione europea ...	138
3. ... e del Consiglio d'Europa	140
4. Conclusioni: dalla propulsione ...	144
5. ... alla stasi e ... alla regressione?	146

IL RUOLO DELLE ARMI E DELLA PRESENZA MILITARE
NELLA PROIEZIONE ESTERNA DELL'EUROPA OGGI

Alessandra Pietrobon, Università di Padova

1. Introduzione	151
2. L'eredità delle guerre mondiali e la lotta alle armi di distruzione di massa	152
3. Il Trattato di non proliferazione nucleare	154
4. La difficile "presa" del diritto dell'Unione europea sulle armi convenzionali e i materiali di armamento	157
5. La cooperazione ristretta fra Stati membri produttori e PESCO	159
6. La politica estera e di sicurezza comune, e la politica di difesa comune, come proiezioni esterne dell'Unione europea	161
7. Le regole comuni sull'esportazione di armi verso Paesi terzi	163
8. La portata effettiva dei controlli sulle esportazioni	164
9. Conclusioni	167

ATLANTISTI, POST-ATLANTISTI E RELAZIONI
ATLANTICHE ALL'INIZIO DEL XXI SECOLO

Duccio Basosi, Università Ca' Foscari di Venezia

1. Introduzione	169
-----------------	-----

	<i>pag.</i>
2. Stati Uniti ed “Europa” tra cambiamento e continuità	173
3. La politica statunitense in prospettiva	176
4. Quale “Europa”?	179
5. Politica atlantica e ordine liberale	183

RUSSIA, CINA E GRANDE EURASIA
 UNA SFIDA ALL’ORDINE OCCIDENTALE
Aldo Ferrari, Università Ca’ Foscari di Venezia

1. Introduzione	187
2. Il revisionismo russo-cinese	188
3. Verso un mondo post-occidentale?	192
4. Prospettive	196

APPENDICE

1. <i>Riferimenti bibliografici</i>	199
2. <i>Atti e documentazione di riferimento</i>	222
3. <i>Prassi giudiziaria e di controllo</i>	228
4. <i>Nota sugli Autori</i>	232

L'EUROPA TRA DIRITTI SOCIALI E DIRITTO INTERNAZIONALE

1. Il presente Quaderno integra i risultati raccolti con il convegno su *L'Europa a cent'anni dalla Prima guerra mondiale*, tenutosi il 25-26 marzo 2019 a Venezia. A immaginarne il percorso furono i sottoscritti e – con loro – lo storico Francesco Leoncini e Maurizio Cermel, giurista. Il dialogo tra storia e diritto è dunque tratto caratterizzante della riflessione offerta al lettore in queste pagine.

L'idea sottesa alla ricerca di cui qui si dà conto è che la comprensione dei problemi con cui l'Europa si confronta oggi possa giovare di una visione non limitata agli ultimi venti o trent'anni ma allargata, a ritroso, ad un periodo almeno secolare. I lunghi periodi possono migliorare infatti la cognizione dell'intrinseca mutevolezza dei progetti politici e costituzionali, e quindi aiutare a discutere con il giusto spirito critico, ma anche con sobrietà, gli attuali segni di una crisi che per molti osservatori sembra essersi presentata inaspettatamente. A noi invece è parso improbabile che la crisi odierna sia legata solo a contingenze e non anche a sviluppi più profondi e di lunga durata, che vanno allora anch'essi compresi e messi nel conto.

Tipicamente, i grandi progetti politici e costituzionali vengono proiettati su un futuro senza scadenza, "eterno". Come dimostra invece proprio l'Europa degli ultimi cent'anni, molti di questi futuri "eterni" sono già entrati nel passato remoto, alcuni lasciando un buon ricordo e altri un senso di rigetto. Più volte quei progetti hanno dovuto confrontarsi con cambiamenti inattesi che, dando forma ad altro, hanno imposto revisioni e ridefinizioni: cambiamenti spesso volte, seppur non sempre, violenti, comunque profondi. Guardare al lungo periodo può dunque insegnarci come crisi e turbolenze contengano rischi ma anche delle opportunità. Pure oggi conviene riflettere, in altre parole, su entrambi con poco preconcetto e molta attenzione.

2. Finché l'Europa resterà figlia del connubio tra sovranità popolare e costituzione contratto nella Rivoluzione francese, sarà inevitabile dirigere il nostro sguardo in prima battuta ai progetti nazionali. Anche molti di questi sono rimasti a più riprese delusi per essere poi rilanciati con visioni e obiettivi di volta in volta diversi, mentre altri sembrano ancora in attesa di riscatto. Tra le decine di

esempi possibili, in questa sede abbiamo scelto, in quanto osservatori straordinari, tre progetti nazionali eredi dei grandi imperi che fino alla Prima guerra mondiale si erano ostinati a voler resistere, con motivi allora giudicati “anacronistici”, a un’idea di nazione etnica omologante.

Due di questi progetti, quello cecoslovacco, trattato da Francesco Leoncini, e quello jugoslavo, analizzato da Stefano Petrunaro, intendevano contrastare l’idea stessa di omologazione etnica e religiosa e furono anche per questo osteggiati sin dalla nascita. Il terzo, quello lituano illustrato da Andrea Griffante, sembrava meglio riuscire invece a ridurre *ad unum* le pluralità del passato, in linea con lo schema “classico” tratteggiato da Hobsbawm, Anderson, Hroch e altri. Nella seconda metà del Novecento tutti e tre i Paesi in questione hanno attraversato l’esperienza socialista sotto l’egida comunista. Tutti e tre i Paesi offrono quindi l’opportunità, colta dai nostri autori, di esaminare criticamente l’idea che esista un divario insormontabile tra la “vecchia” Europa e quella “nuova” post-socialista. Più precisamente, secondo un giudizio diffuso, questi Paesi si sarebbero trincerati, per così dire, in uno schema “ottocentesco” della nazione e dietro a richiami solo formali al proprio carattere europeo. Orbene: ognuno dei tre capitoli sottopone questo giudizio a un vaglio critico e articolato.

Nei primi due casi il *revival* degli Stati-nazione è stato frutto di una disarticolazione della compagine statale: pacifica nel caso cecoslovacco, violenta in quello jugoslavo; nel caso lituano si è trattato invece del distacco da un’Unione sovietica in fase di disfacimento. Senza dubbio si è trattato, in tutti e tre questi casi, di un passaggio all’insegna della “nazione ritrovata”. Tuttavia, il loro studio attento qui proposto ci mette in guardia dal semplificare troppo la complessità dei processi grazie ai quali una pluralità di istanze culturali e sociali vengono anche oggi coniugate con l’uniformità della nazione politica, nonché dal sottovalutare le articolate stratificazioni attraverso cui memorie di passati comuni persistono anche trasversalmente alle nuove linee di separazione. Come sottolinea Griffante, lo stereotipo del divario tra tolleranti pratiche di cittadinanza inclusiva a Ovest e becere chiusure nazionalistiche a Est non pecca solo di semplificazioni poco realistiche. Essa ripropone anche, ancora una volta, quella dicotomia tra “docenti” illuminati e “discenti” ottusi che poco ha contribuito all’unità europea in passato e poco potrà contribuirvi in futuro.

Storicamente, il successo dell’inclusione nella cittadinanza dello Stato nazione è dipeso dalla negoziazione degli equilibri tra istanze culturali, memorie e lealtà pregresse, e nuovi diritti politici e sociali. Questo principio, il cui continuo agire viene messo in rilievo da Petrunaro, sembra valere in tutto il continente. Ma da una negoziazione simile potrebbe anche essere dipeso e continuare a dipendere il senso di appartenenza, di *allegiance*, alle istituzioni sovranazionali create nel processo di integrazione europea dal 1951 a oggi. Quali fattori politici, sociali, giuridici e geopolitici di media e lunga portata possa-

no aver influito su tali equilibri compromettendoli è stata la domanda di fondo della ricerca.

3. L'indicazione prevalente, fra quante sono emerse dai contributi qui raccolti, riguarda l'erosione dei diritti sociali e l'indebolimento della loro rappresentazione politica. Sin dalla discussione del caso cecoslovacco da parte di Leoncini, il lettore verrà infatti confrontato con il nesso tra diritti politici e diritti sociali quale tratto imprescindibile della cittadinanza. Il logorarsi di tale nesso ci aiuta a comprendere l'emergere di nuovi surrogati comunitari di tipo nazionalistico, quasi si volesse dar ragione non solo della dissoluzione dei sistemi socialisti all'Est ma anche della "liquefazione" (per dirla con Bauman) delle sicurezze sociali già tipiche, durante i decenni centrali del XX secolo, anche all'Ovest del continente. Non a caso lo stesso processo sembra concorrere a spiegare la disaffezione, o diffidenza *tout court*, che molti europei hanno sviluppato nei confronti dell'Unione europea dopo il Trattato di Maastricht e l'avvio dell'Unione monetaria.

La diagnosi emergente dalle analisi di Michele Mioni, sulla parabola secolare del *welfare State* nello spazio europeo, e di Roberto Bin, sull'evoluzione del progetto sovranazionale dell'Unione europea, non lascia molti dubbi al riguardo. A livello degli Stati nazione, il *welfare* continua a restare alla base del concetto di cittadinanza e pertanto collante imprescindibile della democrazia. Eppure, osserva Mioni, grazie alle ristrutturazioni degli ultimi trent'anni lo Stato sociale ha già cambiato natura e finalità, entrando in crisi negli stessi anni in cui il processo di integrazione europea ha accelerato verso l'Unione monetaria e la proliferazione di ricette liberiste in materia economica. Gli ispiratori principali delle regole di Maastricht e dell'Unione monetaria, così come delle decisioni sul piano normativo e procedurale dell'Unione europea, sono, secondo le conclusioni di Bin, "le grandi imprese, i grossi gruppi industriali, finanziari e le loro lobby i grandi protagonisti che dominano il governo dell'economia e del mercato in Europa". Sembra quindi essersi diradata, a livello tanto nazionale quanto sovranazionale, quella che era stata se non altro una parvenza di mediazione paritaria tra capitale e lavoro con la quale, durante l'età dell'oro dello Stato sociale, la mano pubblica sembrava dare e prendere con maggiore equanimità offrendo una prospettiva di benessere e di miglioramento a tutti.

4. Non solo come attore politico ma anche come istituzione e costruito giuridico, l'Unione europea si trova dunque messa sotto tensione da conflitti tra diritti sociali e diritti politici. La gestione di questi, se è per lo più attribuita allo Stato nazionale "sovrano", altre volte ricade nella dimensione "costituzionale" delle istituzioni comunitarie sovranazionali, come bene illustra il contributo di Francesco Bilancia. Come si diceva, il successo dell'inclusione nella cittadinan-

za dello Stato nazione è dipeso dalla capacità di creare e stabilizzare nuovi equilibri tra istanze culturali, memorie e lealtà pregresse e nuovi diritti politici e sociali, di cui tendenzialmente gode, alla luce del principio di non discriminazione, chi si trovi nell'ambito di giurisdizione dello Stato. Da una simile capacità potrebbe anche essere dipeso dunque, e continuare a dipendere, lo stesso senso di appartenenza alle istituzioni sovranazionali emerse dal processo di integrazione europea dal 1951 ad oggi. Di fronte ad una divisione di ruoli secondo la quale il disagio sociale va affrontato dai singoli Stati membri, mentre alle istituzioni sovranazionali si affidano i freni da imporre a questi ultimi, la "delusione" diffusa rispetto all'azione comune – che di quella del Consiglio d'Europa si tratti ovvero, ed ancor più, dell'Unione europea – risulta in realtà inevitabile.

Certo, il processo di integrazione avviato a Ventotene è stato scandito da quel percorso di revisione permanente dei Trattati istitutivi che, entro la fine del secolo scorso, ha portato dalle Comunità all'Unione europea. In materia economica tale percorso si ferma peraltro a strumenti comuni – e non a tutti i Membri – in materia monetaria, senza la possibilità di intravedere comunque, fra le mete annunciate, una comune politica economica.

5. Per affrontare priorità segnate da interessi comuni quali controllo delle migrazioni di massa o lotta alla povertà, terrorismo, emergenze climatiche, si conferma al fine l'utilità di un approccio giuridico internazionale classico: non appiattito, cioè, sull'assunto di una globalizzazione omologante. Quanto va utilizzato perché ancora disponibile è, di conseguenza, lo strumentario già in uso alla fine della Seconda guerra mondiale: l'Organizzazione delle Nazioni Unite, seppur nelle sue dimensioni abortite rispetto alle previsioni originarie, ed organizzazioni regionali come il Consiglio d'Europa.

Sul piano istituzionale non stupisce allora, come indizio, la delusione che accompagna il giudizio di qualità sul procedimento di "governo" dell'Unione che sfocia negli atti del Consiglio. Tale procedimento è sottoposto a critica da Stéphanie Novak nelle pagine dedicate al requisito della trasparenza nel funzionamento in particolare del Consiglio dei ministri dell'Unione. Affidato per la fase preliminare al Comitato dei Rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper), tale procedimento è segno tangibile, infatti, del serpeggiare del diritto internazionale fra le pieghe del diritto dell'Unione. Di qui l'opacità propria di procedure che echeggiano la riservatezza della diplomazia piuttosto che la trasparenza di una presa delle decisioni in cui gli attori si espongono al controllo ad un tempo della propria base democratica e di una *constituency* transnazionale comune.

L'interesse dei cittadini dei vari Stati membri a conoscere innanzitutto la posizione assunta dall'esponente del proprio Stato è sacrificato, così, ad una prassi che, a conclusione di riunioni a porte chiuse, assicura la mera attestazione sinte-

tica, da parte degli uffici, dell'avvenuto raggiungimento delle maggioranze volta a volta richieste dalla natura delle materie all'ordine del giorno. Quand'anche di materie sottoposte a procedure qualificate dal voto ponderato si tratti, l'attestazione dell'esito delle votazioni al riguardo omette l'attribuzione precisa, Stato per Stato, dei voti raccolti. Del resto, sin dai primi anni di vita la non obiezione mitiga lo stesso potere di veto dei membri permanenti in seno al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, permettendo in tale sede decisioni raggiunte attraverso il voto favorevole di altri Stati membri del medesimo. Il ricorso generalizzato a procedure di *consensus* nell'adozione dei testi finali su cui raccogliere ratifiche e adesioni è poi la regola per le conferenze diplomatiche ad hoc che delle organizzazioni internazionali costituiscono l'*ante litteram*.

6. Un riscontro consistente a questo approccio viene proprio da un approfondimento del modo di essere delle organizzazioni internazionali europee, e del rapporto tra Europa e diritto internazionale, affrontato nella seconda parte del presente lavoro.

In particolare, Bernardo Cortese esplora la composizione del tessuto giuridico dell'Unione europea, valorizzandone – insieme alla storia soprattutto giurisprudenziale – le componenti eterogenee e la diversità di esiti nelle diverse stagioni del processo di integrazione. Egli dà implicitamente ragione tra l'altro delle conclusioni offerte da Novak circa l'opacità dei lavori del Consiglio europeo: dell'istituzione, cioè, che più da vicino riflette paradigmi del diritto internazionale tuttora all'opera nell'Unione. Proprio la sopravvivenza di questi paradigmi nel vissuto dell'Unione tarpa d'altra parte le ali alla metafora con cui proprio Cortese, nelle sue conclusioni, dipinge l'Unione europea come stella che ineluttabilmente attrae i pianeti Stati membri: portatori a suo avviso, in quanto tali, di un'indipendenza solo formale.

Torneremo sul punto: non prima, però, di aver evocato altri approfondimenti che concorrono ad un bilancio, per l'Europa del diritto, a cent'anni dalla Prima guerra mondiale. Così quelli di Pasquale De Sena che tratteggiano il sistema di salvaguardia dei diritti fondamentali affidato al Consiglio d'Europa e all'Unione europea, e si spingono anzi sino a delineare la prassi di tali organizzazioni nel solco del diritto internazionale umanitario (di quella parte del diritto internazionale cioè, di matrice eminentemente consuetudinaria, applicabile ad una *confrontation* fra soggetti internazionali segnata dal ricorso all'opzione militare).

Alessandra Pietrobon, invece, misura il peso limitato sino ai giorni nostri delle Istituzioni comuni europee nella proiezione verso l'esterno dell'Europa degli armamenti e, più in generale, nel perseguimento della pace e della sicurezza internazionali. Un limite decisivo a sviluppi sostanziali in questa direzione per l'UE emerge infatti dalla precedenza comunque assicurata ai legami NATO, ed alla loro geometria variabile, anche a valle dell'avvio – nell'Unione – di una

Politica estera e di sicurezza comune. Sono poi sottratti al controllo delle Istituzioni tanto la produzione e il commercio di armi e materiali di armamento (e ciò a dispetto del peso che il settore ha nei rapporti economici e di concorrenza fra Stati membri) quanto, e questo è cruciale dal punto di vista politico e sociale e della sicurezza internazionale, la scelta degli Stati o apparati destinatari.

Nell'analizzare tali dinamiche, anche Pietrobon torna tra l'altro sul problema, già segnalato da Novak, dell'opacità dell'informazione sui procedimenti decisionali dell'Unione. Così, l'ultimo rapporto annuale con il quale il Consiglio dà un quadro dei volumi di esportazione di armi dall'Unione verso singoli Paesi terzi fa sì emergere i Paesi principali clienti dell'industria europea e per quali tipi di armamenti. Il rapporto segnala pure quali destinazioni siano state ritenute inaffidabili, e i motivi addotti a fondamento del rifiuto della licenza di esportazione, ma ... non indica quali governi dell'Unione abbiano così deciso!

7. Nei cent'anni in esame una conquista va data comunque per acquisita. Dopo aver assolto per un quarantennio al compito assegnatogli dall'alleanza occidentale nella logica della Guerra fredda, con il nuovo corso impresso alle relazioni internazionali dal 1989 il Consiglio d'Europa ha finito per annoverare fra i suoi Membri tutti gli Stati del continente. Lo ricorda De Sena nella sua disamina incentrata sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani: disamina da cui emergono le garanzie in forza delle quali chiunque lamenti di aver subito, nella giurisdizione di uno Stato membro, una lesione di diritti che ritiene previsti dalla Convenzione (o atto integrativo di questa), può chiedere alla Corte di accertarne la violazione e di determinare, se del caso, il risarcimento a lui direttamente dovuto da tale Stato.

Piuttosto, nella giurisprudenza recente della Corte e, più in generale, nell'azione del Consiglio d'Europa, De Sena riscontra un arretramento dal ruolo propulsivo svolto invece dall'Organizzazione fino agli albori del XXI secolo: arretramento ascrivibile alla conversione dell'Europa da baluardo dei diritti fondamentali (inclusi – e non solo nell'Unione europea – i diritti economici e sociali) ad argine contro le migrazioni di massa ed arena di confronto attorno alla libertà di circolazione dei capitali e alla stabilità monetaria.

A confermare questa temperie di riflusso concorrono anche i dati raccolti da Pietrobon. Nella dimensione militare, la maggioranza degli Stati membri dell'Unione subisce sin dalle origini del processo di integrazione una forza di attrazione esterna comunque prevalente rispetto a quella delle Istituzioni comuni. Per far spazio all'opzione nordatlantica, già con le clausole di eccezione e/o di salvaguardia originarie i Trattati istitutivi tenevano e tengono a bada il rischio che poteri sovranazionali vengano attribuiti ad organi europei in materia di difesa e sicurezza comune. In tale ambito – decisivo del resto per un giudizio sul carattere sostanziale o meno dell'indipendenza degli Stati membri UE – le stes-

se previsioni programmatiche e organizzative del TUE (artt. 31-32 e 42-43) evocano così la riunione a composizione variabile di organi di Stati, membri e non, piuttosto che la presenza attiva delle Istituzioni europee in quanto tali.

Alla denuncia del riflusso si associa infine – e significativamente, a valle di una scelta di campo altrimenti perseguita senza tentennamenti in favore delle Istituzioni europee e delle loro “sorti progressive” – Cortese. La fuga verso l'esterno del sistema dell'Unione determinatasi nel contesto relativo alla gestione della crisi dei debiti sovrani è infatti da lui stigmatizzata come un “doppio *vulnus* alla dimensione sia costituzionale sia pattizia del sistema dell'Unione”: ha portato infatti, a suo avviso, “all'adozione di una serie di misure capaci di ridurre in maniera radicale il godimento dei diritti sociali dei cittadini greci, fuori dal quadro della *rule of law* dell'Unione e senza la copertura democratica che i meccanismi dell'Unione avrebbero potuto almeno in parte garantire”.

8. Più in generale, dopo la fine dell'Unione sovietica e del suo sistema di alleanze, la promozione europea dei diritti umani e la proiezione militare esterna dell'Unione europea si sono inseriti in un contesto geopolitico sempre più segnato da mutamenti di notevole dimensione e profondità. Le relazioni tra Europa ed America modellate, da settant'anni, attorno alla NATO, si sono trovate di fronte a trasformazioni che hanno suscitato domande sul senso dello stare insieme. Al contempo assistiamo al ritorno della Cina come grande Potenza economica e alla sua crescente intesa con la Russia, facilitata dai contrasti di quest'ultimo Paese con l'Alleanza atlantica.

Sulla stampa l'attuale crisi di coesione della NATO viene frequentemente letta alla luce di fatti contingenti, tra cui la reciproca antipatia politica e personale che sembra caratterizzare i rapporti tra alcuni *leader* in particolare dell'Europa occidentale e il Presidente americano Donald Trump. In realtà, ricorda Duccio Basosi nel suo contributo, è da tempo che si sono aperte delle fessure nei rapporti transatlantici, tra cui i dissidi sui conflitti armati iniziati dopo l'11 settembre 2001 secondo un'agenda militare quasi esclusivamente americana nonché altri, ancora precedenti, esempi di unilateralismo, come negli anni '90 in occasione delle guerre jugoslave e della mancata ratifica del Trattato di Kyoto. E già durante le amministrazioni Bush *senior* e Reagan le politiche finanziarie e monetarie americane avevano prodotto delle tensioni, a valle dell'altrettanto unilaterale abbandono, nel 1971, della convertibilità aurea del dollaro sotto Richard Nixon.

Secondo Basosi, molti analisti imputano l'attuale crisi delle relazioni atlantiche alla messa in discussione dell'“ordine liberale internazionale” ma non approfondiscono le cause di tale contestazione. Cause, queste, che appunto affondano le radici anche nelle scelte monetarie e liberistiche risalenti agli anni '70 e '80, la cui validità sembrava trionfalmente confermata, negli anni '90, dal crollo

dei sistemi socialisti nell'Est Europa. Riconsiderati invece trent'anni dopo, sullo sfondo da un lato della recente crisi scoppiata nel 2008 e dall'altro del nostro periodo secolare di osservazione, i diritti sociali e il *welfare* appaiono collanti politici dispensabili solo a un costo. La loro erosione sembra tra le concause della crisi del consenso politico a livello non solo nazionale ma anche di Istituzioni europee. E forse non è troppo arduo ipotizzare che abbia avuto un costo, lo si anticipava più su, perfino sul piano dell'Alleanza trans-atlantica. Dal processo descritto da vari autori di questo Quaderno risulta come i diritti sociali siano stati, nel corso degli ultimi tre, quattro decenni, gradualmente indeboliti e delegittimati. Mentre invece, come nel suo contributo ci ricorda Mioni, erano stati posti programmaticamente al centro dell'ordine geopolitico postbellico occidentale sin dalla *Atlantic Charter* del 1941.

Per tutti questi, ed altri, motivi le divergenze intra-europee e quelle con la superpotenza americana non rientreranno prevedibilmente per un semplice ricambio del personale politico che prima o poi avverrà. Un altro mutamento epocale si è infatti nel frattempo manifestato a livello globale, come sottolinea Aldo Ferrari a conclusione del presente lavoro. Prevedibilmente, l'emergere di nuovi punti gravitazionali dello sviluppo economico e geopolitico indurrà gli Stati a rivedere i propri interessi singoli e collettivi. Nel desiderio delle principali Potenze oggi emergenti si sta stagliando sull'orizzonte un nuovo ordine multipolare privo di egemonia occidentale. Al posto dell'idea "dell'espansione inarrestabile di una globalizzazione liberale smentita dal corso politico degli ultimi anni" potrebbe farsi strada, così ipotizza l'autore da ultimo menzionato, un ordine mondiale "fondato sul 'realismo conservatore' e sulla sovranità nazionale".

9. È questa la situazione a cent'anni dalla conclusione della Prima guerra mondiale. Conclusione che, inaugurando il "secolo americano" a scapito dell'indebolito imperialismo europeo, aveva segnato una prima incrinatura dell'assetto geopolitico emerso da secoli di espansione coloniale e industriale dell'Europa. Oggi stanno riemergendo aree del mondo già importanti prima dell'espansione europea, soprattutto in Asia. Domandiamoci se, di fronte a tutto ciò, non possa essere più utile per l'Europa un'impostazione meno ideologica nella definizione degli affari internazionali che, se da un lato rinunci a pretendere come già avvenuto, attraverso la globalizzazione, il superamento di una società innanzitutto di Stati (e di Stati in fatto indipendenti), dall'altro lato valorizzi, e a pieno, la promozione internazionale dei diritti umani (inclusi quelli evocati dagli artt. 22-26 della Dichiarazione universale dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite). Si tratta, in altre parole, di dare contenuti innovativi e nuova linfa a quel *diritto internazionale* che, nei suoi elementi portanti, di struttura, ben conosciamo e da tempo, piuttosto che non a un "ordine mondiale" contrassegnato

da questo o quell'altro aggettivo, ma comunque difficile da considerare già operante in base al principio di effettività.

Il nostro approccio ben si attaglia del resto a descrivere, mentre stiamo licenziando i testi di questo Quaderno per la stampa, la fase attuale che l'Unione europea attraversa con il diffondersi del *corona virus* Sars-CoV-2. Seppur prospettabili, non sembra dato attendersi nell'emergenza quelle misure promozionali (e solo queste) in astratto consentite all'apparato dell'Unione in materia di salute pubblica dagli artt. 168 ss. TFUE. Sono piuttosto la libera cooperazione fra Stati membri, e dunque il diritto internazionale, a permettere loro – a tutti o ad alcuni, con o senza la cooperazione di Stati terzi, Stati africani inclusi – di “inventare” sul campo forme avanzate di solidarietà nella tutela di interessi comuni esposti a minacce del tutto insensibili alle frontiere.

Giova forse ricordare come tre secoli e mezzo fa, dopo un devastante conflitto che per trent'anni era stato alimentato dal fanatismo confessionale, un'iniziativa europea fosse finalmente riuscita a dare alla pace fra gli Stati la precedenza su ogni altra considerazione. Una simile concezione di regole e di diritti poteva reggersi solo sul reciproco riconoscimento di determinati interessi come tutelati quand'anche non ideologicamente condivisi. I sudditi di ciascuno Stato continuavano a doversela vedere con i soprusi dei propri sovrani ma almeno non morivano più umiliati, violentati e bruciati vivi dai propri supposti liberatori. In fondo, la convergenza su quelle regole si reggeva sulla saggia consapevolezza del fatto che nessuna ingiustizia può essere sanata da una nuova violazione. Piuttosto, in questi ultimi anni, sono le stesse istituzioni sovranazionali a mostrarsi in affanno nel preservare quello spazio minimo di terzietà, dialogo e diplomazia che è indispensabile per salvaguardare la pace. Speriamo allora che, per reagire alle sfide del presente – tanto l'Europa degli Stati quanto le istituzioni sovranazionali che questi hanno espresso – vogliano e sappiano onorare le dure lezioni impartite loro dalla storia, adoperandosi con forza per proteggere ed allargare quello spazio.

10. Ringraziamo gli autori per aver accettato di condividere il loro pensiero già con i partecipanti al Convegno del 25-26 marzo 2019 e le autorità politiche, amministrative e universitarie per il loro prezioso sostegno di allora: sostegno che ha spianato la strada a questa pubblicazione. In particolare, ringraziamo il Consiglio regionale del Veneto, nella persona del suo vice-Presidente Bruno Pigozzo, e – per l'Istituto universitario di Architettura – il Rettore Alberto Ferlenga e la Prof. Serena Maffioletti. Una collaborazione – quella che con tale iniziativa è nata – che permette a queste istituzioni di contare su un credito reciproco anche per iniziative che potranno essere richieste dall'emergenza in corso. Ringraziamo inoltre Simona Pinton e Cristina Serraglio che prima hanno sostenuto, insieme al Segretario generale della Fondazione, Maurizio Cermel, lo sforzo or-

ganizzativo e poi l'elaborazione redazionale dei testi qui raccolti. Siamo molto grati infine agli studiosi di chiara fama che hanno voluto arricchire il nostro dibattito di allora: Umberto Allegretti (Università di Firenze), Antoni Cetnarowicz (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), Matthew D'Auria (University of East Anglia), Edoardo Greppi (Università di Torino), Flavia Lattanzi (giudice *ad litem* nei Tribunali internazionali per il Ruanda e per la ex-Jugoslavia), Gilberto Muraro (già Rettore dell'Università di Padova), Ignazio Musu (Università Ca' Foscari di Venezia), Fausto Pocar (già presidente del Tribunale internazionale per i crimini nella ex-Jugoslavia) e Massimo Raveri (Università Ca' Foscari di Venezia).

Venezia, 6 aprile 2020

Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati

FRANCESCO LEONCINI

LA PARABOLA CECO-SLOVACCA
NELLA PARABOLA DELLA *MITTELEUROPA*

1919-2019

SOMMARIO: 1. *Mittleuropa*. – 2. L'Europa centrale. – 3. Masaryk e la nascita della Cecoslovacchia. – 4. La Cecoslovacchia asse interpretativo della storia europea. – 5. Una *success story* centroeuropea. – 6. Dal comunismo da caserma al socialismo della speranza. – 7. *Charta 77*, il “dissenso” e la cesura dell'89. – 8. La svolta neoliberalista.

1. *Mittleuropa*

Potremmo sicuramente concordare con Eric Hobsbawm quando afferma che, “politicamente, vi è una nozione di ‘Europa centrale’ o Mittleuropa che esprime nostalgia per il vecchio impero asburgico [...] Ciò avrebbe sorpreso i suoi contemporanei”. Egli ricorda come “dopo il decesso i suoi becchini letterari, basti pensare a Karl Kraus, Robert Musil, Jaroslav Hašek o Miroslav Krleža, non si precipitarono a rimpiangerlo”¹.

Eppure, serpeggia ovunque in Italia e soprattutto nel Nord-Est il morboso convincimento che la Monarchia danubiana non dovesse scomparire e che in qualche modo debba ora essere riproposta. L'idea che non se ne potesse fare a meno pervase anche coloro che, come Sidney Sonnino e Vittorio Emanuele Orlando, furono i diretti responsabili della conduzione della guerra contro di essa, ma che restarono intrappolati nella contraddizione di non volerne la distruzione².

¹ HOBBSAWM E., *La nuova marcia di Radetzky. L'eterno ritorno dell'impero scomparso*, in *la Repubblica*, 19 marzo 2013, pp. 52-53, qui 52. Il testo fa parte del volume dello stesso autore, *La fine della cultura. Saggio su un secolo in crisi di identità*, Rizzoli, Milano, 2013, al capitolo “Destini mitteleuropei”.

² Su questa posizione, portata avanti con infausta ostinazione, s'infranse tutta la prospettiva di

È un pensiero che si regge su deboli fondamenta.

Furono Karl Ludwig von Bruck e Lorenz von Stein, l'uno sul piano pratico, l'altro su quello teorico ad impostare, all'indomani del biennio rivoluzionario 1848-49, un programma economico di respiro medioeuropeo coniano per la prima volta il termine *Mitteleuropa*, un insieme territoriale comprendente lo *Zollverein*, che si era costituito nel 1834, e l'Impero danubiano.

Si tratta di un concetto eminentemente tedesco che già ai suoi albori nasce da una critica demolitrice della realtà austriaca e ha lo scopo di frenare le aspirazioni nazionali quarantottesche inserendole in un ambito *gesamt-deutsch*, in un contesto comunitario che possa stemperare la dualità austro-tedesca e dissolvere nello stesso tempo al suo interno le frammentate identità "minori" slave. Solo all'elemento magiaro veniva riconosciuto un ruolo di supporto alla supremazia tedesca³.

D'altra parte, un aristocratico austriaco, Viktor Andrian-Werburg, aveva ottenuto nel 1842 un grande successo pubblicando ad Amburgo in forma anonima il suo polemico *Österreich und dessen Zukunft* [L'Austria e il suo futuro], nel quale metteva a confronto la dinamica liberale dell'area tedesca con la stagnazione austriaca ma, soprattutto, voleva mettere a nudo l'inconsistenza dello Stato austriaco, privo di qualsivoglia carattere nazionale:

*Austria è una denominazione puramente fittizia (rein imaginärer Name) che non indica né un paese, né una nazione, né un popolo in particolare: è un nome di convenzione che si dà a una riunione di popoli, le cui nazionalità sono caratterizzate da differenze fortemente pronunziate [...] ma un'Austria, un Austriaco, una nazionalità austriaca non vi è e non vi fu mai, se si eccettua un palmo di terra attorno a Vienna*⁴.

Il Reich si era potuto affermare proprio negando e combattendo i progetti unitari, ma quando, nella seconda metà degli anni '70, Bismarck aveva deciso di dare un nuovo orientamento alla politica estera tedesca e, dal tradizionale legame con la Russia, era passato all'alleanza con quella che nel frattempo era diventata Austria-Ungheria, egli aveva sostenuto con energia, nei negoziati che ne avevano preceduto la stipulazione, il progetto di un'Unione doganale tra i due paesi al fine di costituire il nucleo di un'area economica integrata mitteleuropea

origine risorgimentale. Essa propugnava invece la dissoluzione di quella Monarchia e un'alleanza strategica con i nuovi Stati slavi che ne sarebbero emersi. Cfr. al riguardo il mio *Alternativa mazziniana*, Castelvechio, Roma, 2018. A questo volume e ad altri miei lavori mi riferisco per alcune considerazioni contenute nel presente saggio e per le relative indicazioni bibliografiche, cui rinvio per gli approfondimenti.

³ Cfr. AGNELLI A., *La genesi dell'idea di Mitteleuropa*, ristampa, Mgs Press, Trieste, 2005, pp. 17-90.

⁴ Cfr. *ivi*, p. 61.

sotto controllo tedesco. Ciò era stato allora respinto dal ministro degli Esteri austriaco, l'ungherese Andrásy, ma il progetto venne insistentemente riproposto nel decennio successivo.

Espulsa dal contesto del *Deutscher Bund* (la Confederazione germanica) con la guerra austro-prussiana del 1866, la Monarchia aveva optato l'anno successivo per il Compromesso con l'aristocrazia magiara e in tal modo aveva definitivamente seppellito tutti quei progetti federalistici che erano stati elaborati, e continueranno invano a essere riproposti fino alla sua dissoluzione, che vanno sotto il nome di *austroslavismo*, cioè l'inserimento degli slavi nella gestione dello Stato. Di fatto si può far risalire all'*Ausgleich* la fine della compagine asburgica, che in tal modo aveva tradito le attese più volte manifestatesi nel corso dei decenni precedenti da parte delle élite slave e perso quel carattere peculiare e prezioso di integrazione fra diverse realtà etniche.

Come ebbe a scrivere Angelo Vivante, prestigioso esponente del socialismo triestino che visse in maniera drammatica la condizione di uomo di frontiera,

*il centralismo tedesco dà in balia degli oligarchi magiari una parte degli slavi dell'impero e concentra tutte le forze a mantenere il suo predominio politico in Austria sul rimanente degli slavi e sulle nazionalità minori*⁵.

Assai sferzante fu il giudizio di Scipio Slataper su quello che lui chiamò

*il grande stagno austriaco, fetente di burocraticume venale, di mille controversie e beghe nazionali, senza grandezza né ardimento, imperniate esclusivamente su meschine questioni d'impiegati, di tribunali, di scuole [...] Non c'è paese dove la sensibilità morale, la stima degli alti valori umani, il senso di compartecipazione e di corresponsabilità storica siano così in basso come nella monarchia austro-ungarica. È questo veramente il cemento che ha legato per un secolo la ditta affaristica Oesterreich und Ungarn*⁶.

2. L'Europa centrale

È pertanto necessario abbandonare l'espressione *Mittleuropa*, troppo logora e ambigua, e affermare piuttosto un'identità di più largo respiro parlando di "Europa centrale", e individuando con questa espressione l'area che va dal Baltico all'Egeo, collocata storicamente tra l'Occidente latino-germanico e quel-

⁵ VIVANTE A., *Irredentismo adriatico. Con uno studio di Elio Apih: La genesi di 'Irredentismo adriatico'*, Edizioni 'Italo Svevo', Trieste, 1984, p. 100.

⁶ SLATAPER S., *Scritti politici*, a cura di G. Stuparich, Mondadori, Milano, 1954, orig. in *Dalnubio-Adriatico*, aprile 1915, pp. 297-311, qui pp. 307-308.

l'Oriente bizantino-slavo, che si concreta poi, quale potenza dell'Est, nella Moscovia e nella *Rossija*.

Vi è un'unitarietà di destini che caratterizza tutta quest'area, da Nord a Sud, per cui vanno cambiati gli stessi termini di identificazione al suo interno. Non parleremo più di *Balcani*, come di qualcosa di oscuro e tribale, quale focolaio di eterne tensioni che poi determinano instabilità e crisi a livello continentale, una sorta di *Halb-Asien* o "quasi-Asia", conficcata nel cuore dell'Europa in contrapposizione a una *Mitteleuropa* di stampo germanico-asburgico, collocata in uno spazio che è già "Occidente" e cioè più vicina a quella che sembra essere la fonte stessa della civiltà⁷.

Questo insieme di popoli e paesi, in cui sono inseriti Grecia e Serbia, Boemia e Polonia, Ungheria e Romania, per citarne solo alcuni, ha vissuto un'esperienza comune nel corso dei secoli che va riconosciuta nella sua interezza. Esso si può definire come *comunità di destino*⁸ e si connota soprattutto per essere un'area di competizione tra le grandi potenze e di dipendenza.

Nel passato fu "frontiera" di conquista e di scontro dell'Impero bizantino, dell'Impero germanico, della Repubblica di Venezia, dei mongoli, dell'Impero ottomano, della Svezia, della Russia, quando questa si sostituì alla Svezia come grande potenza del Nord, del Papato.

Nel Novecento basterebbe ricordare il Patto di Monaco, il Patto Molotov-Ribbentrop, gli accordi Churchill-Stalin dell'ottobre 1944, Jalta, la disintegrazione della Jugoslavia, che ha corrisposto soprattutto agli interessi egemonici sulla Penisola balcanica da parte della Germania riunificata e a una logica restauratrice della Chiesa cattolica. Sia nella questione dei Sudeti nel '38 sia nella questione del Kosovo nel '99 l'intervento delle grandi Potenze non va ricondotto a un ideale desiderio di salvaguardare le popolazioni coinvolte, ma è dovuto a strategie di ordine internazionale che rispondono, o sembravano rispondere, ai loro interessi.

Dopo l'89, il modello neoliberista, come vedremo, ha catapultato queste re-

⁷ Contro questa dualità interpretativa cfr. di recente PETRI R., *Balcani: teleologia di una regione* e PETRUNGARO S., *Tra particolare e generale. Sulla violenza nei Balcani*, entrambi in PETRI R. (a cura di), *Balcani, Europa. Violenza, politica, memoria*, Giappichelli, Torino, 2017, rispettivamente pp. 1-22 e 23-36. Cfr. pure l'intervista allo scrittore albanese SHEHU B., *I miei Balcani coscienza d'Europa*, in *La Lettura*, suppl. *CorSera*, 395, 23 giugno 2019, pp. 62-63.

⁸ Cfr. LEONCINI F., *L'Europa centrale. Conflittualità e progetto. Passato e presente tra Praga, Budapest e Varsavia*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2003. La complessa realtà storica dell'area nel secolo scorso è stata utilmente ricostruita nel volume di MARÈS A., SOUBIGOU A., *L'Europe centrale & médiane dans l'Europe du XXe siècle*, Ellipses, Paris, 2017; cfr. inoltre DELAPERRIÈRE M., LORY B., MARÈS A., (dir.), *Europe médiane. Aux sources des identités nationales*, Institut d'Études Slaves, Paris, 2005. Anche in questi lavori l'area presa in considerazione è quella dal Baltico all'Egeo, tra la Germania e la Russia.

gioni in una delle forme più dure di capitalismo, cosa che nel secondo dopoguerra era stata risparmiata all'Europa occidentale grazie agli aiuti americani e all'intervento dello Stato nell'economia. Lo stesso episodio di Sarajevo appare quindi, più che la *causa* di quanto poi è avvenuto, piuttosto la *conseguenza* della pressione degli Imperi centrali sulla Serbia, cosa che si era resa evidente con l'annessione austriaca della Bosnia nel 1908. La Germania da parte sua si muoveva lungo la linea di espansione verso il Medio Oriente. Furono le grandi Potenze a condizionare pesantemente gli eventi nell'area.

Carlo Sforza, tra i più acuti e lungimiranti protagonisti della politica estera italiana, afferma in proposito:

Uno degli assiomi preferiti della diplomazia europea fra il 1870 e il 1914 fu questo: gli Stati balcanici non potranno mai intendersi. Infatti sapeva bene, questa diplomazia, quanto facesse essa per seminare la zizzania fra Belgrado e Sofia, fra Atene e Bucarest. Si può dire che la storia politica dell'Europa della Triplice Alleanza si concentrò nei Balcani; quanto avvenne nelle capitali balcaniche fu quasi sempre il risultato degli intrighi dei gabinetti europei, soprattutto di Vienna e di Pietroburgo⁹.

Come aveva prefigurato Mazzini, che possedeva una conoscenza assai precisa e articolata delle problematiche relative all'Europa centrale¹⁰, per i popoli della regione danubiano-balcanica si sarebbe dovuto ragionare in termini di "federazioni"¹¹ piuttosto che per entità nazionali indipendenti, in quanto queste potevano apparire troppo piccole e deboli nel contesto internazionale. Su questo obiettivo si concentrarono le richieste degli stessi esponenti politici e culturali che organizzarono i comitati degli *émigrés* nel corso della Grande guerra. Essi si batterono per l'affermazione di entità statali che aggregassero più nazionalità: ceco-slovacchi, slavi del sud (cecoslovacchismo, jugoslavismo) e in tale dimensione esse furono riconosciute nei Trattati di pace del 1919.

Mazzini in particolare guardava con grande attenzione a quanto accadeva oltre Adriatico e alla tendenza che vi riscontrava a formare una *grande Illiria*, ovvero uno

Stato Illirico-Serbo che abbraccia in una sola aspirazione, più o meno definita, la Croazia, la Carinzia, la Serbia, il Montenegro, la Dalmazia, la Bosnia, la Bulgaria¹².

⁹ SFORZA C., *Jugoslavia. Storie e ricordi*, Rizzoli, Milano, 1948, p. 78.

¹⁰ Cfr. MAZZINI G., *Del moto nazionale slavo e Lettere slave*, in ID., *Lettere slave e altri scritti*, a cura di G. Brancaccio, Biblion edizioni, Milano, 2007.

¹¹ Cfr. MAZZINI G., *Lettere slave*, cit., p. 120.

¹² MAZZINI G., *Del moto*, cit., p. 69.

Egli assegnava espressamente all'Italia, in uno dei suoi ultimi scritti, il compito precipuo di stabilire un'alleanza strategica con questa nuova formazione¹³. Su questa linea si mossero le correnti mazziniane durante il Risorgimento fino ad emergere pienamente nel Primo conflitto mondiale¹⁴.

A Torino era stata fondata nel 1849 la "Società centrale per l'alleanza italo-slava" e nel 1914 Umberto Zanotti-Bianco, che coniugava l'interesse per le condizioni di sottosviluppo del Mezzogiorno con l'attenzione per la rinascita nazionale delle popolazioni danubiano-balcaniche, esempio estremamente originale di intellettuale *européo*, inaugurava presso l'editore Battiato di Catania, con lo pseudonimo Giorgio D'Acandia, la Collana "La Giovine Europa". Successivamente, dall'aprile del '18 al maggio del '19, pubblicava "La Voce dei Popoli", l'unica rivista che dava conto delle condizioni storiche delle varie nazionalità e delle prospettive che per loro si sarebbero potute aprire con la vittoria dell'Intesa¹⁵.

Già prima del conflitto, e soprattutto nel corso dello stesso, si era venuta affermando in campo internazionale la figura di un intellettuale e politico che potremmo definire un "mazziniano di seconda generazione", vale a dire il ceco di padre slovacco Tomáš Garrigue Masaryk (1850-1937).

Nel suo volume programmatico *Nová Evropa. Stanovisko slovanské*¹⁶, che raccoglieva tutta una serie di articoli scritti durante la permanenza in Russia e il suo viaggio in Siberia, tra il 1917 e il 1918, con le legioni cecoslovacche¹⁷, egli

¹³ "Il vero obbiettivo della vita internazionale d'Italia, la via più diretta alla sua futura grandezza, sta più in alto, là dove s'agita in oggi il più vitale problema Europeo, nella fratellanza col vasto potente elemento chiamato a infondere nuovi spiriti nella comunione delle Nazioni o a perturbarle, se lasciato da una improvvida diffidenza a sviarsi, di lunghe guerre e di gravi pericoli: nell'alleanza colla famiglia Slava": MAZZINI G., *Politica internazionale*, in ID., *Lettere slave e altri scritti*, cit., p. 154. Parole profetiche alla luce di quanto è accaduto nel Novecento, nel corso della Grande guerra e nei periodi successivi fino agli anni '90, e rispetto al mancato ruolo di partner che l'Italia avrebbe potuto giocare, anziché chiudersi in una politica ostile e aggressiva.

¹⁴ Ricorda Leo Valiani: "La guerra del 1914-18 rimise in luce un aspetto politico della predicazione mazziniana. Già l'irredentismo del partito repubblicano e di Cesare Battisti poteva vantare in Mazzini il proprio precursore. La novità fu l'alleanza delle nazionalità propugnata sulle orme di Mazzini, da Salvemini e da Leonida Bissolati", in Suppl. *CorSera*, 2 marzo 1972.

¹⁵ Cfr. il capitolo "Da 'La Giovine Europa' a 'La Voce dei Popoli'", in LEONCINI F., *Alternativa*, cit., pp. 87-102.

¹⁶ Esso è stato tradotto in italiano con ampia introduzione, bio-bibliografia dell'Autore e, per la prima volta, in edizione critica, a cura dello scrivente: MASARYK T.G., *La Nuova Europa. Il punto di vista slavo*, Edizioni Studio Tesi, Pordenone-Padova, 1997. È prevista la ristampa con una postfazione dello stesso curatore presso Castelvecchi.

¹⁷ Queste erano composte da cechi immigrati in Russia prima della guerra, che si erano organizzati per combattere gli Imperi centrali (*Česká družina*), ai quali si erano uniti militari cechi e slovacchi che, mandati a combattere nelle file dell'esercito austriaco sui fronti serbo e russo, ave-

dava all'espressione "Europa centrale" (*Střední Evropa*) una dimensione longitudinale, vale a dire comprensiva di tutti i territori che vanno dal Baltico all'Egeo, i quali dopo la guerra avrebbero dovuto acquistare una loro comune identità autonoma tra Germania e Russia e procedere a una progressiva integrazione, non più di carattere dinastico, come era avvenuto all'interno dei precedenti imperi, ma sulla base di presupposti liberali e democratici, nello spirito wilsoniano e quindi in diretto raccordo con le correnti politiche progressiste dell'Occidente.

3. Masaryk e la nascita della Cecoslovacchia

Deputato al *Reichsrat* di Vienna, con l'appoggio dei socialdemocratici, Masaryk era stato chiamato nel 1882 alla cattedra di Filosofia nella neonata sezione ceca dell'Università Carlo di Praga e subito la sua figura aveva assunto il profilo di un intellettuale anticonformista che, mentre cercava di sprovincializzare il suo ambiente, si scontrava d'altra parte con il clima conservatore e oscurantista dell'Impero.

Sicuramente a tutt'oggi il più autorevole leader democratico dell'Europa centrale e orientale – Thomas Mann lo poneva accanto ai maggiori esponenti democratici della prima metà del Novecento assieme a Roosevelt e a Léon Blum¹⁸ –, egli riuscì, nel ventennio tra le due guerre mondiali, a mantenere il suo paese nell'ambito del sistema parlamentare, unico tra quelli a Sud del Baltico e a Est della Svizzera.

Era figlio di un cocchiere e di una cuoca ceca germanizzata ma, con l'aiuto dei primi insegnanti e di alcune famiglie facoltose, era riuscito ad avanzare negli studi e infine a iscriversi all'Università di Vienna, dove era stato allievo di Robert Zimmermann e Franz Brentano. Aveva discusso una tesi sull'immortalità dell'anima in Platone e successivamente aveva ottenuto l'abilitazione all'in-

vano in larga parte disertato o erano stati fatti prigionieri. Una volta conquistati all'idea dell'indipendenza nazionale, Masaryk intendeva trasferire sul fronte occidentale queste formazioni di volontari che ammontavano a più di 60 mila unità e a tale scopo aveva raggiunto un accordo con il governo francese ma, nell'aprirsi la strada verso Vladivostok, esse trovarono l'opposizione dei soviet e divennero di fatto le prime forze controrivoluzionarie. Giunsero in Europa nel 1920, a guerra ormai terminata, attraverso vari itinerari oceanici e in parte sbarcarono a Trieste. Una Legione "czeco-slovacca", la cui presenza compare anche nel Bollettino della Vittoria, venne pure creata in Italia. Cfr. *infra* e il capitolo *Milan Rastislav Štefánik, la Legione ceco-slovacca e il dilemma della politica italiana*, in LEONCINI F., *Alternativa*, cit., pp. 163-196.

¹⁸ È quanto afferma in una conferenza tenuta nella primavera del '38 in America; cfr. MANN T., *Moniti all'Europa*, Introduzione di Giorgio Napolitano, Oscar Mondadori, Milano, 2017, p. 137.

segnamento universitario con un lavoro, che rivelava la sua acuta sensibilità per le condizioni sociali del tempo, su un tema quale “Il suicidio come fenomeno di massa della civiltà moderna”.

Volle essere anticonformista anche nel cognome assumendo accanto al suo quello della moglie Charlotte Garrigue, americana di origine ugonotta che aveva conosciuto a Lipsia, dove la giovane stava frequentando il Conservatorio. In questo modo aveva voluto sottolineare il suo sostegno nella battaglia che lei stava conducendo a favore dell’emancipazione femminile.

Per la sua posizione volta a trovare un compromesso sia con la minoranza tedesca (i tedesco-boemi, conosciuti dopo il 1918 con il nome collettivo di “tedeschi dei Sudeti”¹⁹), sia con il governo centrale, egli era stato bollato dai nazionalisti con l’epiteto di “filosofo del suicidio nazionale”, proprio prendendo spunto dai suoi studi. Ma soprattutto ad essi era nuociuto il fatto che egli avesse ospitato sulla sua rivista *Athenaeum* gli articoli del filologo Jan Gebauer e di altri, che avevano demolito l’autenticità di alcuni manoscritti spacciati per anticocechi (a pretesa dimostrazione della maturità culturale degli antenati cechi in concorrenza con la letteratura tedesca medievale), ma in realtà opera del bibliotecario del Museo nazionale boemo. Masaryk stesso era intervenuto a favore dei suoi colleghi nella diatriba.

Austroslavista fino al 1914, come molti altri esponenti della Monarchia, egli optò decisamente fin dall’inizio della guerra per una soluzione che ne prevedesse l’abbattimento e lasciasse spazio a una serie di Stati liberi e democratici, che potessero poi in maniera del tutto autonoma dar vita, come s’è ricordato, a una struttura federale centro-europea. Nel corso degli ultimi anni egli si era ormai convinto che la Casa d’Asburgo avesse cessato la sua “missione” di fattore di coesione sopranazionale e che, anzi, il governo di Vienna giocasse piuttosto sempre più sulle contrapposizioni etniche, divenuto subalterno agli interessi della Germania guglielmina.

Fuggito rocambolescamente da Praga, con la figlia Olga, in direzione dell’Italia, fu questo il Paese che gli concesse per primo il permesso di soggiorno. A Roma ebbe utili colloqui con diplomatici serbi ed esuli croati, poi proseguì per Ginevra e Parigi. Nel settembre del ’15 si trasferì a Londra, dove, grazie all’intervento di Seton-Watson, già corrispondente dalla capitale austriaca del *Times* e studioso del mondo balcanico, ricevette un incarico d’insegnamento di studi slavi al *King’s College*.

Al centro del pensiero di Masaryk c’è, come in Mazzini, *l’interpretazione*

¹⁹ Cfr. LEONCINI F., *La questione dei Sudeti 1918-1938*, Liviana, Padova, 1976, ristampa della Editrice Cafoscarina, Venezia, 2005. Edizione tedesca: *Die Sudetenfrage in der europäischen Politik. Von den Anfängen bis 1938*, mit einem Nachwort von Koloman Gajan, Hobbing, Essen, 1988.

democratica dell'autocoscienza nazionale, un'autocoscienza ancorata agli ideali di umanità e di tolleranza, dove la "nazione", che pure precede lo "Stato", non è mai intesa in senso prevaricatore e imperialista:

*La democrazia, così come la nazionalità e il socialismo, poggia sul principio umanistico: nessun uomo può servirsi di un altro uomo come strumento dei suoi propri interessi e analogamente nessuna nazione può servirsi di un'altra nazione come strumento dei suoi interessi particolari. Questo è il senso morale del principio politico dell'uguaglianza e dell'uguaglianza dei diritti*²⁰.

Come Mazzini era convinto della necessità che nella Penisola balcanica si dovesse assecondare un processo di progressiva emancipazione sociale e nazionale al fine di attuare un disegno unificatore e tale prospettiva egli non aveva mai cessato di trasmetterla agli studenti slavo-meridionali che numerosi frequentavano la sua cattedra di filosofia a Praga e lo consideravano il loro più autorevole riferimento culturale e politico²¹.

Allo stesso modo egli propugnò, nella sua attività di *émigré* durante la guerra, la formazione di uno Stato unitario tra cechi e slovacchi e su questa linea non mancò l'assoluta dedizione del suo migliore allievo Edvard Beneš²², che lo raggiunse a Parigi nel settembre del '15, e l'instancabile impegno dello slovacco Milan Rastislav Štefánik, che già all'inizio del secolo era andato all'osservatorio di Meudon per approfondire i suoi studi di astronomia. Naturalizzato francese e arruolatosi come volontario nell'*Armée*, fu poi incaricato di diverse missioni da Ferdinand Foch²³ e, come s'è detto, operò in Italia per la creazione della Legione ceco-slovacca.

Ma a Masaryk l'impresa di realizzare l'idea del suo Stato era subito dovuta apparire praticabile solo nel quadro di un cambiamento radicale dell'assetto internazionale e quindi non esagera quando all'inizio del suo ricordato volume, dedicato ai volontari cechi e slovacchi che si battevano con l'Intesa, afferma in

²⁰ MASARYK T.G., *La Nuova*, cit., p. 173.

²¹ Cfr. LEONCINI F., *Alternativa*, cit., pp. 41-42; cfr. pure *Viaggio in Dalmazia di Hermann Bahr*, Prefazione di Predrag Matvejević, Mgs Press, Trieste, 1996, p. 55.

²² Su di lui come statista nel periodo interbellico, fu ininterrottamente ministro degli Esteri dal '18 al '35 e poi successe a Masaryk alla presidenza della Repubblica, è il caso di ricordare il giudizio di Carlo Sforza: "Se, durante il lungo periodo mussoliniano, fosse stato al potere a Londra o a Parigi un uomo col quarto della chiarezza mentale e volontà morale di Benes, non si sarebbe avuta la seconda guerra mondiale": SFORZA C., *L'Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, A. Mondadori, Roma, 1944, p. 190. Sul suo operato durante la guerra cfr. LEONCINI F., *Alternativa*, cit., *passim*.

²³ Sulla sua attività di scienziato, cfr. LEONCINI F., *Alternativa*, cit., pp. 169-172; più ampiamente ID., *Milan Rastislav Štefánik, scienziato slovacco e protagonista della grande guerra*, in *Slavia*, 24/4, 2015, pp. 45-59.

modo solenne e quasi enfatico: “La Questione Ceca e Slovacca²⁴ è una questione mondiale”²⁵.

4. La Cecoslovacchia asse interpretativo della storia europea

Se infatti i polacchi potevano contare su lunghi secoli in cui si era affermata una realtà statale indipendente fino al periodo delle spartizioni e gli slavi del sud, pur ponendosi in una nuova logica “jugoslava”, avevano la possibilità di considerare la Serbia una specie di loro Piemonte, mancava del tutto per cechi e slovacchi un diretto aggancio con il passato se non con la Grande Moravia del IX secolo. La Boemia era poi stata inglobata nel Sacro Romano Impero e gli slovacchi da mille anni erano sotto dominio magiaro.

La creazione di questo Stato *ex nihilo* poteva quindi essere considerata un’impresa “pazzesca”; avrebbe dovuto sconvolgere tutto l’assetto geopolitico dell’Europa centrale, comportare di necessità l’abbattimento della Monarchia asburgica, il contenimento della potenza della Germania e il ridimensionamento dell’insieme dell’area austro-tedesca, in quanto nei confini proposti dal Comitato che si era costituito a Parigi esso avrebbe dovuto comprendere una numerosa minoranza tedesca di più di tre milioni di abitanti, ma soprattutto detentrica di assai considerevoli risorse industriali e finanziarie. Nemmeno Wilson nel suo programma di pace lanciato l’8 gennaio del 1918 prevedeva la fine della compagine danubiana ma al decimo punto si limitava ad auspicare che venisse concessa la più ampia autonomia alle sue diverse componenti etniche.

La situazione cambiò radicalmente nella primavera di quello stesso anno. Alla svolta contribuì sicuramente la convocazione a Roma della “Conferenza delle nazionalità soggette all’Austria-Ungheria” tra l’8 e il 10 aprile, che chiamò a raccolta tutti i comitati formatisi all’estero per la liberazione dei loro popoli²⁶ e

²⁴ La grafia può essere con una ‘c’ oppure con due. In questa edizione è mantenuta la variante italiana propria dell’epoca. In ceco-slovaco, la caduta della ‘c’ indica in modo più chiaro sul piano fonetico la presenza delle due componenti nazionali. Il trattino è stato usato all’inizio e poi tra il 1990 e il 1992.

²⁵ MASARYK T.G., *La Nuova*, cit., p. 7.

²⁶ Cfr. ampiamente sulla rilevanza dell’Assise i capitoli centrali del mio citato volume *Alternativa mazziniana* e la documentazione in Appendice, con gli Atti della Conferenza stessa e la quasi totale trascrizione degli scritti di Francesco Ruffini, Giovanni Amendola, Giuseppe Antonio Borgese, Ugo Ojetti e Andrea Torre, apparsi nel quaderno de *La Voce* 38, 19 settembre 1919. Essi testimoniano la netta divaricazione che si manifestò tra la corrente neo-risorgimentale di stampo mazziniano e la politica ambigua dei responsabili di governo, ma soprattutto la loro chiusura nei confronti degli jugoslavi. Ci si impegnò unicamente a ottenere quanto era stato stabilito nel Patto di Londra sulla questione adriatica, cosa che si rivelò nefasta nelle trattative di pace. Non si tenne

la tenace resistenza italiana sul Piave nella battaglia del Solstizio, che impedì lo sfondamento del fronte, operazione considerata decisiva dai comandi nemici.

La conseguenza più immediata della manifestazione romana fu la costituzione della Legione ceco-slovacca sulla base della Convenzione stipulata il 21 aprile tra Vittorio Emanuele Orlando e il colonnello Milan Rastislav Štefánik, in rappresentanza del Consiglio nazionale di Parigi, giuridicamente sottoposta all'autorità di quest'ultimo. In tal modo l'Italia non solo anticipava gli Alleati nel riconoscere quell'organo quale governo *de facto* ma dava per la prima volta nel corso della guerra concreta attuazione al principio di autodeterminazione.

Masaryk venne ricevuto da Wilson solo il 19 giugno.

Nei mesi successivi arrivarono i riconoscimenti ufficiali del Consiglio nazionale ceco-slovacco da parte della Francia, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti e con questi atti essi intendevano parimenti legittimare la costituzione del futuro Stato. Alla Conferenza della pace le aspirazioni e i progetti dei tre esponenti che si erano battuti per la sua costituzione trovarono piena soddisfazione e da qui prende avvio la questione se questo Paese così composito sul piano etnico e confessionale fosse dovuto effettivamente nascere, proprio perché esso fu subito considerato una struttura *artificiale* e la riproposizione “in miniatura” delle contraddizioni di quella *delenda Austria* il cui destino si era appena concluso.

Più in generale si pone l'interrogativo se il nuovo assetto dato all'Europa centrale e il cosiddetto “ordine di Versailles”, di cui la Cecoslovacchia è figlia, fosse stato tale da assicurare la convivenza tra i popoli che ne facevano parte oppure se quella ristrutturazione geopolitica sia stata addirittura essa stessa la causa del Secondo conflitto mondiale. Di conseguenza ci si può chiedere se il Patto di Monaco del '38 debba considerarsi una totale prevaricazione sui diritti di uno Stato sovrano oppure un tardivo atto di giustizia. Tutto ciò implica evidentemente modi diametralmente opposti di interpretare la storia europea del Novecento.

Vorrei riassumere qui alcune argomentazioni, già espresse in altre occasioni.

Ci si dovrebbe innanzitutto chiedere quale alternativa si presentasse nel 1919 alla creazione della Cecoslovacchia. Applicando meccanicamente il principio di autodeterminazione, che era stato dichiarato dovesse essere il fulcro delle decisioni per i Trattati di pace, la Germania, uscita sconfitta dalla guerra in larga misura da essa stessa provocata, si sarebbe ulteriormente ingrandita. Era forse una soluzione possibile o più “giusta” creare una Germania da Strasburgo a Danzica, da Bolzano a Vienna a Praga?²⁷ Lo stesso Wilson, già in viaggio di ritorno,

in nessun conto del fatto che il quadro politico internazionale era nel frattempo radicalmente cambiato. Si veda anche LEONCINI F. (a cura di), *Il Patto di Roma e la Legione ceco-slovacca. Tra Grande Guerra e Nuova Europa*, Kellermann, Vittorio Veneto, 2014.

²⁷ Cfr. LEONCINI F., *Y avait-il des alternatives à la Tchécoslovaquie?*, in *Československo 1918-1938*, II, Historický ústav, Praha, 1999, pp. 502-508.

dette via libera all'inserimento dei tedesco-boemi nel nuovo Stato ceco-slovacco²⁸.

Quanto al Patto di Monaco, intervenuto alle spalle del governo di Praga, esso fu in realtà lo spartiacque della storia europea del Novecento e dimostrò ai nuovi Stati dell'Europa centrale, tutti per forza di cose plurinazionali, che le grandi potenze democratiche erano disposte a giocare sui loro destini con l'unico scopo di distogliere dall'Occidente la dinamica espansionistica del Terzo Reich e indirizzarla verso l'Unione Sovietica. L'argomentazione secondo la quale la cessione dei Sudeti debba essere valutata nell'ambito puramente regionale, come si fosse trattato di un prezzo dovuto da pagare alla Germania e di un suo legittimo diritto, è del tutto inconsistente. Lo dimostrano Clement Leibovitz e Alvin Finkel nel loro volume²⁹. A Hitler inoltre interessava il potenziale industriale ceco-slovacco piuttosto che garantire i diritti della minoranza tedesca. Tra l'altro aveva già deciso di abbandonare i Sudtirolesi per l'alleanza con Mussolini.

Percepito come un atto di tradimento, specie in Cecoslovacchia³⁰, l'Accordo di Monaco contribuì dopo la fine del Secondo conflitto mondiale a spostare a favore di Mosca l'asse politico dei Paesi dell'Europa centrale, al di là del fattore dovuto all'occupazione da parte dell'Armata rossa.

5. Una *success story* centroeuropea

La tradizione democratica ceca aveva radici lontane. Masaryk la impersonava e ne costituiva la sintesi. Nel periodo tra le due guerre mondiali egli diventa il punto di riferimento della cultura ceca, rappresenta l'anello di congiunzione tra il pensiero tardo medievale e l'età moderna, mette in rapporto la Riforma religiosa e sociale di Jan Hus e il pensiero umanistico di Comenio (Jan Amos Komenský) con le acquisizioni della filosofia occidentale dei secoli successivi.

Per quanto riguarda l'assetto europeo egli vede le nuove formazioni slave emerse dopo la guerra, vale a dire Polonia, Cecoslovacchia e Regno dei Serbi, Croati e Sloveni (dal '29 Jugoslavia), legate da un'inevitabile alleanza antigermanica, dato che da sempre il loro comune nemico erano stati i tedeschi, ma ciò avrebbe dovuto avere solo un carattere difensivo:

²⁸ Cfr. LEONCINI F., *La questione*, cit., pp. 152-153.

²⁹ LEIBOVITZ C., FINKEL A., *Il nemico comune. La collusione antisovietica fra Gran Bretagna e Germania nazista*, Fazi, Roma, 2005.

³⁰ "Mi hanno venduto come schiavo alla Germania, come hanno venduto i Negri come schiavi all'America", disse Jan Masaryk, figlio di Tomáš e allora ambasciatore a Londra, abbracciando tra le lacrime il suo collega sovietico Ivan Maiski. Cfr. MAĪSKI I., *Journal 1932-1943. Les révélations inédites de l'ambassadeur russe à Londres*, Les Belles Lettres, Paris, 2017, p. 243.

*Questi tre stati slavi non saranno stati cuscinetto; questo concetto non ha senso in un'Europa democratica e non militarista, poiché tutte le nazioni saranno leali e avranno rapporti di buon vicinato*³¹.

Di questa atmosfera caratterizzata da un senso di pacifica evoluzione della politica internazionale, abbiamo testimonianza da parte di Giuliana Benzoni, già fidanzata di Štefánik³², che frequentò per molti anni tra le due guerre l'ambiente del Castello (*Hradčany*, sede della presidenza della Repubblica) a Praga:

*C'era l'illusione che il quadro internazionale si conservasse immutato. Masaryk ipotizzava, da buon seguace del positivista Auguste Comte, che il periodo dei mutamenti fosse finito. Non immaginava che il suo elaborato sistema di alleanze sarebbe saltato per le micce naziste*³³.

Se queste aporie si possono rilevare nell'impostazione ideale con indubbie ricadute sul piano operativo, ben poco si può rimproverare alla condotta politica di Masaryk e dello stesso Beneš, per il fatto che la loro creatura sia stata spazzata via nel giro di un ventennio. Molte e gravi furono invece le responsabilità delle potenze democratiche che cedettero fin dal '36, in occasione della rimilitarizzazione della Renania, alla dinamica revisionista e aggressiva di Hitler.

Quanto al fatto della fragilità e del cosiddetto "carattere artificiale" della compagine cecoslovacca sarebbe interessante approfondire questa teoria che distingue tra Stati *naturali* e *artificiali* e domandarsi quali sono gli Stati *naturali*, dove vi è perfetta identità tra Stato e nazione. Forse la Gran Bretagna, il Belgio, la Spagna, con tutti i loro problemi di secessioni, o la Germania, che fino al '700 era composta di 360 minuscole sovranità? La Monarchia asburgica non era certo uno Stato "naturale". Metternich considerava l'Italia niente più che una "denominazione geografica" (12 aprile 1847) e forse taluni protagonisti dell'attuale politica tendono a farla ritornare tale³⁴. Sarebbe peraltro da chiedersi non solo "quale futuro per l'Europa" ma pure "quale futuro per l'Italia" a cent'anni

³¹ MASARYK T. G., *La Nuova*, cit., p. 142.

³² Prematuramente scomparso il 4 maggio 1919 in un incidente aereo, sulle cui cause si sono costruite diverse ipotesi. Egli era partito da Campoformido e stava atterrando a Bratislava con un Caproni Ca. 33 ed equipaggio italiano. Rappresenta uno degli ultimi esponenti dell'Europa romantica ed è celebrato in Slovacchia come un eroe.

³³ Di antico lignaggio, sedotta dallo straordinario fascino di Milan, la Benzoni, dopo la sua morte, giocò un ruolo assai rilevante negli ambienti politici democratici italiani. Cfr. BENZONI G., *La vita ribelle. Memorie di un'aristocratica italiana fra belle époque e repubblica*, raccolte da TEDESCO V., Il Mulino, Bologna, 1985, p. 121.

³⁴ La cosiddetta "autonomia differenziata" voluta da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna non appare altro che un paravento per il definitivo distacco del Nord dal Mezzogiorno in vista dell'aggregazione all'area austro-tedesca.

dalla Grande guerra, che era stata intesa anche come compimento dell'unità nazionale.

Il "caso" cecoslovacco è senz'altro esemplare per dimostrare che la convivenza tra componenti etniche e religiose diverse può svilupparsi pacificamente, al di là di tensioni e contrasti che sono propri di qualsivoglia formazione statale. Nel periodo interbellico questo Paese raggiunse uno standard economico e sociale che lo pose tra i primi posti nella scala mondiale con un livello culturale assai elevato e riuscì a sottrarsi all'influenza delle dittature nazifasciste e bolsceviche che dominavano l'Europa.

Il celebre giornalista tedesco Emil Ludwig, noto in Italia per i *Colloqui con Mussolini*, nei suoi *Colloqui con Tomáš Garrigue Masaryk* del '35 definì lo statista praghese "il più grande *homo europaeus* [...] i cui pensieri serviranno più per il futuro che per il presente"³⁵. E l'Italia antifascista volle subito ricordare solennemente nel 1945, il 7 marzo, giorno anniversario della sua nascita, la figura e l'opera dello scomparso "presidente filosofo", caso raro di un intellettuale al vertice dello Stato. La commemorazione venne affidata a Benedetto Croce, che in qualche modo poteva essere considerato suo "collega" ed era assunto a simbolo della libertà nel periodo oscuro che si stava concludendo. Quale sede fu scelto proprio quel Palazzo Venezia che era stato il palcoscenico del dittatore³⁶.

Con buona pace della studiosa inglese Mary Heimann, che recentemente ha voluto precisare fin dal titolo della sua monografia *Czechoslovakia. The state that failed*³⁷, e di coloro che parlano di un "peccato originale" per la scarsa rappresentatività o l'assenza di alcune delle componenti nazionali non ceche nell'"Assemblea costituente", quella della Prima repubblica cecoslovacca fu "una storia di successo"³⁸.

Edmund Husserl, originario come Masaryk della Moravia del sud, vide in questo Paese l'unico approdo alla sua impegnativa attività scientifica che stava portando avanti in Europa contro i totalitarismi. Nel '34 era stato fondato a Praga, in occasione del congresso filosofico, il *Cercle philosophique pour les recherches de l'entendement humain*, il quale si affiancava al già noto Circolo

³⁵ *Gespräche mit Masaryk. Denker und Staatsmann* [Colloqui con Masaryk. Pensatore e uomo di Stato], Querido Verlag, Amsterdam, 1935, pp. 8-9. Egli fu eletto per quattro volte alla presidenza della Repubblica e restò in carica dal 1918 al 1935.

³⁶ Il discorso venne pubblicato su *Nuova Antologia* nel mese successivo, pp. 257-263, e in *Quaderni della 'Critica'* diretti da B. Croce, 2, 1945, pp. 81-87; ristampato, con testo cecco a fronte e introduzione dello scrivente, in *Nuova Rivista Italiana di Praga*, 6, 2000-2001, pp. 70-80.

³⁷ HEIMANN M., *Czechoslovakia. The State that Failed*, Yale University Press, New Haven-London, 2009.

³⁸ Su questa linea interpretativa concordano KERSHAW I., *All'inferno e ritorno. Europa 1914-1949*, Laterza, Bari-Roma, 2016, pp. 212-213; JUDT T., SNYDER T., *Novecento. Il secolo degli intellettuali e della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 22.

linguistico di Roman Jakobson, dove lavoravano assieme studiosi cechi, russi, tedeschi e polacchi. L'anno successivo Husserl vi tenne le sue celebri conferenze sulla "Crisi dell'umanità europea e la filosofia".

Alla fine degli anni '30 non solo la Cecoslovacchia, ma anche gli altri Stati sorti dopo il tramonto degli imperi, Polonia e Jugoslavia, scomparvero e questo avvenne non tanto per la loro interna fragilità, l'essere cioè un insieme di nazionalità e fedi diverse, quindi soggetti "di per sé stessi" a implosione, quanto piuttosto per atti di sopraffazione e aggressione che si verificarono tra il 1938 e il 1941.

È una tesi semplicistica quella che vuole queste formazioni inesorabilmente destinate al fallimento³⁹ e quale prodotto del tanto "famigerato Trattato di Versaglia", per dirla con l'espressione cara alla pubblicistica fascista. Tra l'altro l'Italia, che era stata tra i vincitori della guerra e aveva percorso con Mazzini e la corrente neomazziniana di Salvemini e Bissolati le idee wilsoniane del riscatto delle nazionalità, riuscì nella "brillante" impresa di capovolgere a suo sfavore il risultato conseguito e passò nelle file dei Paesi sconfitti e revisionisti⁴⁰.

Di fatto la nascita dei nuovi Stati dell'Europa centrale, compresi quelli del Baltico, era la risultante di un ben preciso processo storico, un'ineludibile conseguenza degli eventi. I popoli emergenti in questo *momento storico* erano gli slavi della Monarchia e i polacchi. Erano essi che con la guerra e dalla guerra ottenevano il riconoscimento della loro individualità nazionale, erano essi che completavano il ciclo del loro risorgimento, non tanto il popolo tedesco che aveva raggiunto la sua unità e indipendenza nel secolo precedente ed era caduto vittima della svolta imperialista che ne aveva caratterizzato successivamente il suo sviluppo politico.

6. Dal comunismo da caserma al socialismo della speranza

L'affermazione del partito comunista in Cecoslovacchia non fu dovuta soltanto all'attrazione verso Mosca in seguito alla vittoria dell'Unione Sovietica e al ricordo di Monaco, ma anche alla convinzione che il suo programma potesse

³⁹ Anche certa storiografia recente ceca e slovacca tende a sminuire il senso e il valore della nascita della Cecoslovacchia voluta da Masaryk nel tentativo di giustificare la separazione avvenuta nel '93 e presentarla come un passaggio inevitabile.

⁴⁰ Tra la fine degli anni '20 e la prima metà degli anni '30 vi fu da parte jugoslava, con il ministro degli Esteri Vojislav Marinković, la concreta disponibilità a normalizzare i rapporti con l'Italia in vista anche di un'alleanza; cfr. SOMMELLA V., *Un console in trincea. Carlo Galli e la politica estera dell'Italia liberale (1905-1922)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, pp. 388-395.

costituire la prosecuzione e il consolidamento di quella forma di socialismo democratico, di democrazia progressiva che aveva pervaso la società nell'anteguerra⁴¹. Fu invece l'inizio di uno dei periodi più cupi della storia dei due popoli e anche l'avvento del comunismo negli altri paesi dell'Europa centrale, salvo in parte in Jugoslavia, significò l'insediamento di regimi repressivi e polizieschi, ben lontani dall'ideale umanistico al quale le masse agognavano dopo i disastri delle dittature e della guerra.

Del trauma tremendo che esso costituì per una cultura politica che non aveva conosciuto regimi autoritari e violenti è assai eloquente la testimonianza di Heda Margolius Kovály, vedova di Rudolf Margolius, tra le vittime del processo farsa intentato nel novembre 1952 contro quella che venne definita la "direzione del centro di cospirazione antistatale diretto da Rudolf Slánský"⁴² e che si concluse con undici condanne a morte e tre ergastoli⁴³.

*Il governo democratico di Tomáš Masaryk – scrive l'autrice – aveva instillato in noi la certezza che certe cose non potessero più accadere. Avevamo ascoltato distrattamente gli insegnanti di storia che ci parlavano di torture e persecuzioni di innocenti, convinti che quelle cose fossero possibili solo in un passato remoto, nei secoli bui. Quando erano accadute nella nostra epoca, e in una forma assai peggiore di quanto potessimo immaginare, ci era sembrata la fine del mondo, come se stessimo assistendo a uno strappo nell'evoluzione umana, al crollo dell'uomo come essere razionale*⁴⁴.

I movimenti di opposizione e di dissenso che tra il '56 e l'89 si svilupparono nel blocco sovietico miravano nel complesso a creare una democrazia che fosse al tempo stesso sociale ed economica, a liberare l'uomo dai condizionamenti del produttivismo e del consumismo nel rispetto dei diritti fondamentali della persona e in una prospettiva di autogoverno nei luoghi di lavoro e nell'ambito dei

⁴¹ Il messaggio di Masaryk aveva attraversato la Seconda guerra mondiale e la Resistenza cecoslovacca. Ci si era rifatti a lui nel manifesto degli inizi degli anni '40 *Za svobodu! Do nové Československé republiky* [Per la libertà! Verso una nuova Repubblica cecoslovacca], dove però il suo pensiero era stato forzato in direzione del superamento del sistema capitalista; cfr. VACCARINO G., *Storia della resistenza in Europa 1938-1945. I paesi dell'Europa centrale: Germania, Austria, Cecoslovacchia, Polonia*, Feltrinelli, Milano, 1981, pp. 230-231.

⁴² Rudolf Slánský era stato dal 1945 al 1951 segretario generale del partito comunista cecoslovacco.

⁴³ Margolius, già sottosegretario al Commercio estero, venne condannato a morte e le sentenze "contro la banda Slánský", pronunciate il 27 novembre, furono eseguite all'alba del 4 dicembre. Il corrispondente de "l'Unità" da Praga, Sergio Segre, riferisce il 28 novembre che "le risultanze del processo sono chiarissime e lapidarie".

⁴⁴ MARGOLIUS KOVÁLY H., *Sotto una stella crudele. Una vita a Praga, 1941-1968*, Adelphi, Milano, 2017, p. 75.

rapporti politici⁴⁵. In questo senso la Primavera di Praga è il periodo più ricco di contenuti e di significati⁴⁶.

L'ascesa di Alexander Dubček alla segreteria del partito comunista, il 5 gennaio 1968, significò ben presto l'avvio di una svolta decisiva nella storia del socialismo non solo in Cecoslovacchia. Con la sua elezione si apriva quello che potremmo chiamare il "triennio d'oro" del socialismo mondiale e l'invasione dell'agosto riuscirà solo a incrinarlo, ma non a interromperlo; sarà invece il suicidio del comunismo sovietico.

Nell'ottobre dell'anno successivo salirà alla Cancelleria di Bonn il più prestigioso esponente della Resistenza antinazista, Willy Brandt, che si riallatterà nel suo primo discorso al *Bundestag* proprio ai contenuti dell'esperienza praghese⁴⁷ e nel '70 verrà eletto alla presidenza del Cile Salvador Allende.

Non vi siete accorti al cinema o alla televisione – osservava Jean Daniel, il direttore de "Le nouvel Observateur" all'apertura della "Biennale del dissenso" nel '77 – che Alexander Dubček aveva un po' lo stesso comportamento fisico di Salvador Allende? [...] Uomini che esprimono l'umanità sotto l'aspetto modesto, medio, profondo. E dietro di loro dei movimenti che rispondono all'aspirazione delle masse e alla compiutezza degli individui. Questi uomini qualunque sono rari e quei momenti privilegiati.

Più oltre esprimeva l'augurio a non dimenticare

il nostro debito verso la Primavera di Praga. Nella storia del nostro cammino, nella genesi della nostra presa di coscienza, Alexander Dubček è un punto insostituibile⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. LEONCINI F., *L'opposizione all'Est 1956-1981. Raccolta di testi con introduzione e bibliografia*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989; ristampa della Editrice Cafoscarina, Venezia, 2007. Esso costituisce l'unico lavoro che dia conto in maniera organica e sistematica delle fonti relative a quegli eventi con informazioni sulle personalità più rilevanti.

⁴⁶ Cfr. LEONCINI F. (a cura di), *Che cosa fu la "Primavera di Praga"? Idee e progetti di una riforma politica e sociale*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989; ristampa della Editrice Cafoscarina, Venezia, 2007. Nel volume sono contenuti cinque saggi di alcuni tra i maggiori protagonisti di allora e il testo dell'intervista rilasciata da Dubček a "l'Unità" il 10 gennaio 1988.

⁴⁷ "Noi vogliamo osare più democrazia. Noi renderemo più trasparente il nostro lavoro e vogliamo soddisfare il bisogno critico di informazione [...] Noi vogliamo una società che offra più libertà e promuova più responsabilità": BRANDT W., www.willy-brandt.de/fileadmin/brandt/Downloads/Regierungserklärung_Willy_Brandt_1969 (29 giugno 2019).

⁴⁸ DANIEL J., *Il diritto di dire no*, in *Libertà e socialismo. Momenti storici del dissenso*, Sugarco edizioni, Milano, 1977, pp. 15-16.

Unico leader comunista a guidare con vastissimo consenso⁴⁹ un movimento riformatore, altro discorso sarà per Gorbačëv, egli aveva capito che quel modello imposto nel dopoguerra in Europa centrale e di cui egli stesso era stato partecipe non era riuscito a innervarsi nella realtà sociale, economica e culturale di quell'area e l'aveva capito all'ora giusta e in un luogo, un paese da sempre industrialmente avanzato, che avrebbe costituito il laboratorio privilegiato per tentare un cambiamento di rotta.

Il giornalista americano di origine polacca Tad Szulc, corrispondente del *New York Times*, descrive con grande aderenza e un pizzico di ilarità l'irrefrenabile gioia della popolazione che sfilava il 1° maggio davanti alla tribuna delle autorità:

*The hero of the day was, of course, Alexander Dubček. His long Pinocchio nose pointing up and his blue eyes twinkling, he smiled and laughed as the crowds cheered him wherever he went. He was his usual shy self, but he accepted gifts of flowers, signed autographs, and allowed himself to be mobbed by admirers until the police reluctantly and apologetically surrounded him with a protective cordon*⁵⁰.

Un'analisi ravvicinata dei documenti e dei programmi elaborati nel corso degli otto mesi della Primavera⁵¹ ci permette di andare al di là dei facili giudizi di circostanza e delle considerazioni sbrigative espresse di volta in volta da studiosi, uomini politici e giornalisti sul carattere ingenuo e illusorio dell'esperimento cecoslovacco e sulla irriformabilità del sistema.

Lo scopo non era quello di "aggiornare" o "migliorare" il sistema sovietico (il kadarismo si muoveva in questo senso) bensì quello di creare una forma originale di organizzazione democratica e per ciò stesso socialista (cioè sostanziata dai diritti sociali), un modello nuovo che si sarebbe differenziato anche dalle esperienze del mondo occidentale ma che comunque si sarebbe inserito nel grande alveo di quella democrazia umanistica, affermatasi successivamente alla Seconda guerra mondiale con le realizzazioni del laburismo inglese e del programma della Resistenza francese, in sintonia con le prospettive aperte in Italia

⁴⁹ La grande maggioranza della società e della *intelligencija* rivedeva la possibilità di ricollegarsi all'esperienza democratica d'anteguerra.

⁵⁰ Cfr. SZULC T., *Czechoslovakia since World War II*, Grosset & Dunlap, New York, 1971, p. 312. La straordinaria atmosfera di quei mesi è ora documentata visivamente in LEONCINI F., *Dubček. Il socialismo della speranza*, Gangemi, Roma, 2018, con una sessantina di foto di raro impatto emotivo, corredate da testi esplicativi e scritti dell'epoca.

⁵¹ A cominciare dall'intervento di Dubček al comitato centrale di fine ottobre '67, nel quale egli sostiene l'esigenza di "realizzare un rivolgimento radicale che porti a essenziali trasformazioni nel lavoro del partito". Cfr. DUBČEK A., *Le ventimila parole di Dubček per un'autentica democrazia socialista (30 ottobre 1967 – 4 agosto 1968)*, il Saggiatore, Milano, 1969, p. 22.

dalla Costituzione repubblicana e con le nuove formulazioni della socialdemocrazia tedesca, che Willy Brandt stava portando alla Cancelleria.

Si tratta pertanto di “dissequestrare” gli eventi cecoslovacchi del '68 dalla loro originaria collocazione interna al blocco sovietico; vi era la consapevolezza che si stava costruendo qualcosa di “altro” e ci si proponeva di affrontare in modo inedito non solo la crisi del paese ma quella più generale della società contemporanea⁵². In altre occasioni ho ricordato la scarsa praticabilità di un diverso comportamento di Dubček rispetto a un intervento armato che aveva colossali proporzioni e analogamente appaiono ingiustificate le accuse nei suoi confronti di non aver saputo affrontare con fermezza e coraggio la situazione determinata dall'occupazione, quando ormai la sua persona era oggetto di pesanti pressioni e condizionamenti.

7. *Charta 77*, il “dissenso” e la cesura dell'89

Su tutt'altra lunghezza d'onda prende avvio l'iniziativa di “Charta 77”. Non si tratta più di rigenerare il socialismo creando una nuova forma di democrazia, ma di testimoniare la dimensione di un “dissenso” rispetto alla società contemporanea, non solo quella di tipo sovietico ma anche nei confronti del capitalismo occidentale, in termini di “scelta individuale” e di “opposizione morale”.

Jan Patočka fu l'anima del movimento che prese avvio il 1° gennaio di quell'anno; egli morì nel marzo successivo, in seguito a un duro interrogatorio della polizia. Allievo diretto di Husserl a Friburgo, insegnò per breve tempo, subito dopo la guerra e tra il '68 e il '70, all'Università Carlo di Praga. Assieme a Karel Kosík rappresenta l'espressione più significativa della filosofia ceca del secolo scorso. Il Novecento è interpretato da Patočka come “secolo-guerra”, caratterizzato dalla patologia strutturale del potere politico e la libertà non è acquisita per sempre ma è intesa come una conquista, come uno sforzo continuo, un percorso a ostacoli, in quanto la Superciviltà della tecnica vuole essere totalizzante, vuole divenire un'unica civiltà e uniformare l'uomo al proprio apparato.

Il *regnum hominis* si trasforma così in *regimen hominum*, non è più l'uomo a regnare ma esso si ritrova assoggettato a una dinamica espropriativa, a un potere che domina attraverso la liturgia burocratica o attraverso il libero mercato. Di qui la necessità di scoprire uno spazio ulteriore rispetto a quello dominato e reso omogeneo dalla civiltà della tecnica, ma per scampare al regime funzionalistico

⁵² Cfr. le considerazioni del filosofo marxista e, in larga misura, l'ispiratore del movimento praghese Karel Kosík, nel suo saggio *La nostra crisi attuale*, Editori Riuniti, Roma, 1968. Alcuni anni prima egli si era fatto conoscere a livello internazionale con la pubblicazione del volume *Dialettica del concreto*, Bompiani, Milano, 1965, ristampato da Mimesis, Milano, 2014.

e manipolatorio è necessaria un'“azione etica” che ha al suo centro la pratica del “sacrificio”⁵³.

Václav Havel si riallaccia sia a Masaryk, laddove questi sostiene che l'impegno civile si esplicita attraverso il “piccolo gesto”, il “lavoro minuto” (*drobná práce*) compiuto ogni giorno, attraverso la testimonianza personale convinta, sia a Patočka, laddove mette in primo piano la dimensione esistenziale dell'opposizione. Per Havel è necessaria, innanzitutto, una rivolta morale, che sia quindi di esempio, noetica, che disveli la realtà così com'è, fondata sulla “vita nella verità”, cioè su un modo di essere che infranga le “regole del gioco” e in questo modo restituisca all'individuo la propria identità e la propria dignità soffocate. Questa “vita nella verità” può restare nell'anonimato fino a quando non ci siano delle iniziative che le fanno oltrepassare i confini individuali e la trasformano in un *lavoro* cosciente nell'ambito sociale. Di qui nasce l'“iniziativa civile” o “movimento dissidente”⁵⁴.

Tutto il lungo trentennio che va dalla metà degli anni '50 alla fine degli anni '80 è percorso, nelle forze di opposizione, da una “speranza”, che è poi anche quella che si riscontra nelle componenti più avanzate delle società occidentali, la speranza da parte delle classi lavoratrici, e più in generale dei cittadini, di potersi riappropriare della politica, di farla finita con le oligarchie economiche o di partito e con i giochi di potere.

Questa tensione è bene espressa nelle manifestazioni che si svolgono nella Ddr tra la tarda estate e l'autunno dell'89 e che hanno come slogan *Wir sind das Volk*. Siamo *noi* il popolo non *voi*, che state nei palazzi del potere. Proprio per questo viene coniato in quei mesi il termine *Zivilcourage*, per definire un impegno deciso ed energico che non rispondeva alla “regole del gioco” ma intendeva sovvertirle. Questa spinta verso una democrazia diversa e radicale, sostanziata di profondi valori morali, comune a Cecoslovacchia, Polonia e Ungheria⁵⁵, cade, si rattappisce, si restringe.

In realtà quello slogan “*Wir sind das Volk*” viene presto stravolto dal governo di Bonn in quello, più funzionale e meno eversivo, “*Wir sind ein Volk*” servendo alla prospettiva dell'unificazione (e si tradurrà nell'*Anschluss* della Ddr da parte della Repubblica federale⁵⁶). Così la democrazia si riduce a parlamen-

⁵³ Cfr. PATOČKA J., *Saggi eretici sulla filosofia della storia*, CSEO, Bologna, 1981; nuova edizione presso Einaudi, Torino, 2008.

⁵⁴ Cfr. HAVEL V., *Il potere dei senza potere*, CSEO, Bologna, 1979; nuova edizione presso Garzanti, Milano, 1991.

⁵⁵ Cfr. LEONCINI F., *L'opposizione*, cit., Parte terza, *Il dissenso*, pp. 203-301.

⁵⁶ Che non fosse questo l'obiettivo verso il quale si muoveva il dissenso della Germania orientale, lo mostra il volume di KNABE H. (Hg.), *Aufbruch in eine andere DDR. Reformer und Oppositionelle zur Zukunft ihres Landes?*, Rowohlt, Reinbek, 1989.

tarismo, la libertà a libertà di mercato e la collettività, quale fattore di iniziativa politica autonoma, a comunità nazionale, a nazione.

È in questo repentino cambiamento del clima generale che aveva dato vita alla svolta dell'89, è in questo quadro che si può definire di "rivoluzione dimezzata", globalmente riduttivo e regressivo rispetto alla linea di partenza, che si sviluppa rapidamente in Cecoslovacchia, ma non solo, una polarizzazione politica e nella fattispecie anche nazionale, in quanto riemergono o sono artatamente sottolineate le differenze storiche e gli squilibri economici tra cechi e slovacchi.

I *dissidenti* dei vecchi regimi vengono progressivamente messi ai margini, i leader destinati per lo più a cariche istituzionali, anche se al massimo livello come Havel a Praga, Árpád Göncz a Budapest, Lech Wałęsa a Varsavia, ma presto s'impone un nuovo travolgente modello economico.

8. La svolta neoliberista

I popoli dell'ex blocco sovietico, dopo l'abbattimento della cortina di ferro, non venivano a incrociare il *welfare state*, che aveva assicurato all'Europa occidentale nel quarantennio tra il '45 e gli anni '80 la progressiva espansione della ricchezza ai ceti meno abbienti, con il riconoscimento di quei fondamentali diritti sociali, senza i quali la democrazia traligna in oligarchia o in dittatura o resta solo un insieme di atti formali.

Ciò che venivano incrociando quelle popolazioni era il *neoliberismo*. Le teorie dei *Chicago boys*, applicate inizialmente nel Cile di Pinochet, erano già state ampiamente diffuse grazie a Ronald Reagan e a Margaret Thatcher e in Cecoslovacchia vengono veicolate da Václav Klaus. Esse significano l'annullamento delle garanzie sul lavoro, che non è più un diritto tutelato ma oggetto di mercato, e la sua precarizzazione, la privatizzazione del patrimonio pubblico, la limitazione o l'esclusione dell'intervento statale nei settori di interesse generale, la subalternità della politica alla logica aziendalistica e alle *lobbies* finanziarie e imprenditoriali, favorendo l'accumulazione del capitale.

Václav Klaus, che non era mai stato un dissidente, riesce ad assumere ben presto un ruolo di primo piano nella nuova formazione del "Foro civico", diviene subito ministro delle Finanze e poi crea il "Partito civico democratico" che ottiene la maggioranza relativa. Sarà l'artefice della divisione dello Stato e per due mandati presidente della Repubblica Ceca. Egli porta avanti con estrema risolutezza la nuova ideologia neoliberista, che non risparmierà poi nemmeno la neonata Repubblica Slovacca, e ovunque nell'ex blocco sovietico la transizione avviene mediante forme di "privatizzazione forzata" mentre il ruolo dello Stato diventa marginale e le stesse forze politiche "di sinistra" si allineano al pensiero dominante.

Nel frattempo, anche nell'Unione europea si era affermata la versione anglosassone del capitalismo per cui il successivo allargamento all'Est non ha rappresentato altro che l'imposizione burocratica dell'*acquis communautaire*, in assenza di qualsiasi valenza ideale, e l'ulteriore conferma del processo economico e sociale in atto dopo l'89. Di qui il diffuso e sempre più crescente euroscetticismo.

Lo stesso Václav Havel, che pure aveva espresso un'analisi critica dei meccanismi di mercato, finì per identificare la democrazia con il rispetto della libertà d'iniziativa e il compito del governo con la creazione delle condizioni atte al pieno dispiegamento delle forze economiche.

Non si è trattato pertanto di un graduale passaggio dal comunismo alla democrazia ma di un rovesciamento improvviso e totale delle proprie condizioni di vita, la riconquista della libertà è stata pagata con durissime privazioni, con l'esplosione di profonde disuguaglianze sociali e nuovi squilibri territoriali. L'espansione dell'economia capitalista nell'area ex sovietica, in larga misura ad opera delle aziende tedesche⁵⁷, ha comportato in particolare ovunque l'azzerramento delle strutture produttive preesistenti o il loro passaggio in mani occidentali (per es. la *Škoda* è stata acquistata dalla *Volkswagen*) con conseguenti sacche di disoccupazione o sfruttamento della manodopera.

Il fenomeno è diventato di carattere mondiale nel senso che il modello neoliberista (che potremmo definire anche per certi versi "neocolonialista") ha ovunque portato alla concentrazione della ricchezza e all'impoverimento di masse crescenti di popolazione. In questo contesto, e in mancanza di forze sistemiche alternative, si è sviluppata in Europa centrale una tendenza crescente a rivolgersi a personalità che appaiono in qualche modo al di sopra della "politica", come possono essere imprenditori di successo, oppure si assiste alla creazione di movimenti di natura conservatrice e di estrema destra.

In Cechia vi è stata l'affermazione di Andrej Babiš, l'uomo al secondo posto tra i più ricchi del Paese, riciclato dal vecchio regime, nel quale era organicamente inserito a livello addirittura dei servizi segreti. Ora però l'oceanica manifestazione che si è svolta a Praga domenica 23 giugno contro di lui, accusato di frode e di conflitto di interessi, dimostra che si è risvegliata una forte opposizione civile, specie tra i giovani⁵⁸.

Analoghe proteste contro la corruzione e contro il ritorno a ideologie regres-

⁵⁷ In tal modo si è riprodotto sul piano economico il disegno strategico di una *Mittleeuropa* a guida tedesca.

⁵⁸ Una critica all'involuzione che ha caratterizzato la vita politica cecca rispetto agli ideali masarykiani e alla tradizione democratica del Paese è espressa nel volume di TABERY E., *Opuštěná společnost. Česká cesta od Masaryka po Babiše* [La società abbandonata. La strada cecca da Masaryk a Babiš], Paseka, Praha, 2017.

sive e reazionarie si sono avute in Slovacchia, in Polonia, Ungheria e Romania. La recente elezione di Zuzana Čaputová alla presidenza della Repubblica Slovacca e il suo discorso di insediamento il 15 giugno sembrano indicare un nuovo corso politico⁵⁹, ma d'altra parte è avanzata anche l'ultradestra.

Il fatto è che nei Paesi di Visegrád l'emergenza migratoria e l'incubo terroristico sono stati giocati finora sul piano emotivo, sia da forze di governo che da partiti e movimenti antisistema, nei confronti di popolazioni traumatizzate dagli enormi sacrifici affrontati nella transizione, e quindi psicologicamente sensibili allo spauracchio di dover subire ulteriori pesanti condizionamenti economici e culturali.

La xenofobia, in questo ambito geopolitico ma anche nel contesto più generale, è l'ultima forma di difesa delle classi medie⁶⁰ e basse, e di componenti giovanili, in una realtà economica che le sospinge sempre più ai margini e non promette loro alcuna prospettiva di promozione e di avanzamento nella scala sociale, anzi fa apparire ineluttabile un futuro di definitiva esclusione. Così la xenofobia diventa la manifestazione di una tragica guerra tra poveri. Anziché favorire processi di integrazione, dato che alcuni paesi avrebbero estremo bisogno di manodopera, si lucra il consenso approntando barriere. Ma le barriere, come si sa, prima o dopo sono destinate a cadere, con conseguenze imprevedibili.

⁵⁹ La sua affermazione è stata in larga parte dovuta alla indignazione per l'omicidio del giornalista Ján Kuciak e della sua fidanzata. Questi stava indagando sulle connessioni dei politici con la mafia italiana e la criminalità organizzata.

⁶⁰ Cfr. CHARREL M., *Le lent déclin des classes moyennes*, in *Le Monde*, 12 aprile 2019, p. 15, che richiama i dati indicati in OCDE, *Sous pression: la classe moyenne en perte de vitesse*, Éditions OCDE, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>. (10 dicembre 2019).

ANDREA GRIFFANTE

CITTADINANZA, INCLUSIONE, DIVERSITÀ IL CASO LITUANO TRA FINE XIX E XXI SECOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Storia, territorio, comunità. – 3. Lo Stato-nazione e gli altri: Michał Römer. – 4. Comunità, storia e regione: Ucraina-Lituania-Bielorussia. – 5. Oltre il territorio: l'individuo e l'Europa. – 6. Al posto delle conclusioni.

1. Introduzione

Osservando da Occidente gli Stati-nazione della riva sudorientale del Mar Baltico a un secolo di distanza dalla loro nascita, affiorano, tra le tante possibili, due osservazioni distinte, ma tra loro intimamente legate. Da un lato, come il resto dell'Europa centro-orientale, gli Stati baltici sono stati e continuano ad essere l'oggetto di uno sguardo orientalistico tendente a costruirne un'immagine priva di autonomia politica, culturale e intellettuale. Spesso definiti per difetto "ex-sovietici", "post-comunisti", "occupati dai sovietici", o sussunti sotto fumose categorie uniformanti come "nuova Europa", "nuove democrazie" e così via¹, essi vengono dipinti come soggetti subalterni aventi limitate capacità di autodeterminazione; similmente, la loro posizione geopolitica di soglia tra Russia e Germania diviene implicitamente la ragione sufficiente per ridurre a processi eterodiretti tutte le trasformazioni che entro i loro confini prendono forma. Dall'altro, gli Stati-nazione dell'area baltica, analogamente a quanto accade per tutti i paesi dell'area centro-europea, sono stati e, in certa misura, continuano ad essere identificati dalla storiografia e dal discorso pubblico occidentali con il risultato e il dominio pressoché indiscusso di ideologie fondate sull'esclusivismo etnico. Il coacervo di valori, idee e ideali che hanno caratterizzato la difficile storia della regione fin dalla democratizzazione del tessuto sociale e politico

¹ MOCKUTĖ M., *The Images of The Baltic States in the International Media upon Accession to NATO and the EU*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, 21, 2008, pp. 10-37.

nel corso del XIX secolo, sono state con insistenza ridotte nel discorso pubblico dominante ad un ammasso privo di sfumature contrapposto al supposto dominio delle ideologie civiche e inclusivistiche d'Occidente. La fine della cinquantennale esperienza comunista e l'ingresso nelle strutture dell'UE e della NATO, a loro volta, sono state lette come la chiave di volta per l'introduzione dei principi occidentali della convivenza civica nella sfera dello sciovinismo esclusivista "naturalmente" connesso con la statualità nazionale dell'area. Su questo sfondo, Lituania, Lettonia ed Estonia sono rappresentate come tre entità "naturalmente" passive e la cui storia riflette altrettanto "naturalmente" l'influsso dei vicini e del loro maggior gradiente di "civiltà"².

Come la più recente storiografia ha ben messo in luce, l'idea di una regione subalterna di cui tale narrazione è intrisa non rende minimamente ragione dello sviluppo di un autonomo pensiero civico proprio su queste terre. Un'attenta analisi della genesi e dello sviluppo dello Stato-nazione nella regione baltica nel corso del Novecento rivela un panorama estremamente più dinamico di quello generalmente ascritte. Fin dalla nascita dei movimenti nazionali ottocenteschi, l'etnocentrismo è stato solamente una delle opzioni in gioco per la costruzione delle narrazioni nazionali e la circoscrizione della cittadinanza. Allo stesso modo, gli accadimenti dei tardi anni '80 e dei decenni successivi hanno visto il modello etnico, che l'esperienza sovietica aveva contribuito a rafforzare, venire vieppiù criticato e affiancato da modelli civici.

Nelle prossime pagine analizzerò per sommi capi le vicissitudini dell'ideale di nazione civica in Lituania, in quanto esemplificativa del groviglio di idee e della varietà di opzioni attorno a cui il concetto e le pratiche della cittadinanza sono cresciute nel Baltico sudorientale nel corso dell'ultimo secolo. Mi soffermerò su come la creazione dello spazio della cittadinanza sia stato costruito più che ricorrendo a una contrapposizione ideologica tra civismo ed etnicismo, cercando di conciliare la diversità culturale con l'uniformità dei diritti.

Nel presente scritto, mi riferisco alla cittadinanza non tanto nel suo significato strettamente politico, quanto piuttosto come a quel denso coacervo valoriale influenzato da specifiche precondizioni sociali, politiche e culturali sulla cui base i confini della comunità politica vengono delineati e rielaborati. Nel suo celebre *Citizenship and Social Class*, il sociologo americano Thomas H. Marshall ha sottolineato che l'insieme dei diritti e dei doveri non costituisce di per sé una ragione sufficiente per la nascita della cittadinanza: "Citizenship – scrive Marshall – requires a bond of a different kind, a direct sense of community mem-

² GRIFFANTE A., *Oriente baltico. Un secolo di sguardi italiani su Lituania, Lettonia ed Estonia*, Aracne, Roma, 2018.

bership based on loyalty to a civilisation which is in common possession. It is loyalty of free men endowed with rights and protected by a common law”³. Tale concezione della cittadinanza supera, quindi, gli stretti limiti del formalismo giuridico rendendo il senso di appartenenza dei cittadini alla comunità un elemento coesistente ai diritti e doveri che la cittadinanza in senso strettamente politico presuppone. Con un simile apparato teorico sullo sfondo, ogni discorso sulla cittadinanza diviene pertanto un discorso sull’appartenenza:

From the ancient world to the present day, citizenship has entailed a discussion of, and a struggle over, the meaning and scope of membership of community in which one lives. Who belongs and what does belonging mean in practice (...) The issues around membership – who does and who does not belong – is where politics of citizenship begins. It is impossible to chart the history of the concept very far without coming sharply up against successive attempts to restrict citizenship to certain groups and to exclude others. In different historical periods different groups have led, and profited from this “politics of closure”: property-owners, men, white people, the educated, those in particular occupations or with particular skills, adults⁴.

La presente analisi della cittadinanza si soffermerà, in particolare, sui caratteri adottati a recinto dell’appartenenza. Ne delinearò le forme mettendone in risalto il grado di contiguità con i caratteri attuali della società e la loro evoluzione storica, e sottolineandone il carattere di risposta a coevi modelli improntati all’esclusivismo etnico.

2. Storia, territorio, comunità

Al momento della sua nascita alla fine della Prima guerra mondiale, lo Stato lituano indipendente rappresenta qualcosa di più che una semplice novità nel panorama politico del continente europeo. Diversamente dai suoi vicini estone e lettone, la Lituania può rivendicare (e rivendica fin da subito) il legame con una tradizione politica – quella del Granducato di Lituania – di cui si considera l’erede.

In età moderna, il Granducato di Lituania era cresciuto sulle sponde sudorientali del Baltico fino a toccare, nel momento della sua massima espansione, le coste del mar Nero. Stato caratterizzato da una molteplicità di lingue e genti, fin dall’unione personale tra il granduca Jogaila (Jagellone) ed Edvige di Polo-

³ MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950, p. 23.

⁴ HALL S., HELD D., *Citizens and Citizenship*, in HALL S., JAKES M. (eds.), *New Times: The Changing Face of Politics in 1990s*, Lawrence & Wishart, London, 1989, pp. 173-188, qui 175.

nia (Trattato di Krewo, 1385), il Granducato intesse legami sempre più stretti con il Regno di Polonia. La classe nobiliare di Lituania e Polonia diviene, con il tempo, un tutto omogeneo. Tappe fondamentali del ravvicinamento sono l'estensione dei diritti della nobiltà polacca alla nobiltà lituana sancita dal Trattato di Horodło (1413) e l'unione di Granducato di Lituania e Regno di Polonia in un'unica confederazione stabilita dal Trattato di Lublino (1569). Tale sovrapposizione non riesce tuttavia a scalfire del tutto le identità *territoriali* della nobiltà agraria che, nonostante la crescente diffusione del polacco come lingua di corte e le comuni lealtà politiche, continua a considerarsi come appartenente a una distinta comunità territoriale lituana o polacca.

Le spartizioni, nell'ultimo venticinquennio del XVIII secolo, tra Imperi prussiano, zarista e asburgico (con le terre del Granducato di Lituania assegnate allo Stato degli zar) non solo pongono fine a un'entità plurisecolare, ma divengono un punto di svolta per il senso di appartenenza della regione. Se, infatti, il clima politico rimane caratterizzato – in particolar modo dopo le insurrezioni del 1830-31 e del 1863-64 – da una sempre crescente ostilità da parte del potere zarista verso gli ambienti nobiliari, tacciati di scarsa lealtà, sono i cambiamenti del panorama sociale a minare definitivamente il volto dell'ex Granducato e le sue lealtà politiche.

L'abolizione della servitù della gleba nel 1861 libera infatti una consistente quantità di contadini – tra cui quelli di lingua lituana – dai vincoli che precedentemente li legavano al latifondo padronale e pone le premesse per la formazione di una piccola classe di contadini benestanti lituanofoni. Proprio da tali ambienti nasce nella seconda parte del XIX secolo quella che diventa la spina dorsale del movimento nazionale e traccia i limiti di quella Lituania etnica (*etnografinė Lietuva*) per la quale perorerà la causa dell'autonomia prima, dell'indipendenza poi.

La democratizzazione del tessuto sociale della regione, tuttavia, non riguarda solo l'intelligenza che si definisce etnicamente lituana, ma vede altresì la diffusione tra le file del notabilato di lingua polacca degli influssi del pan-polonismo della destra di *Narodowa Demokracja*, in continua crescita di consensi nella vicina Polonia zarista.

In un contesto in cui – ad eccezione della numerosissima comunità ebraica – le identificazioni nazionali rimangono ancora fluide, gli strati subalterni della società sono spesso bi- o trilingui e la chiesa rappresenta il principale centro di contatto con la cultura “alta”, la crescente polarizzazione etnico-nazionale porta all'incremento della conflittualità tra gruppi di diverso orientamento per l'acculturazione degli strati inferiori della società e la loro politicizzazione. Sebbene l'insegnamento in lingue diverse dal russo rimanga limitato fin fino al crollo dell'Impero, le aperture liberali del primo decennio del XX secolo stimolano un rinnovato attivismo sociale. L'associazionismo a carattere sociale e culturale, lo

sviluppo dei partiti politici e la diffusione delle pubblicazioni periodiche divengono i veri luoghi per l'allargamento della base sociale dei movimenti nazionali.

A fronte della diffusione dei principi etnici tra le classi colte ed economicamente attive, l'idea che la democratizzazione non debba necessariamente avere come sbocco il trionfo dell'esclusivismo etnico è presente, seppur in termini minoritari, nel discorso pubblico come eco del concetto di nazione politica che aveva caratterizzato i secoli del Granducato. I partiti lituani che tra il tardo XIX e il primo XX secolo si formano, spendono non poche parole per delimitare il concetto di Lituania (e, conseguentemente, il pubblico) cui il loro messaggio politico si rivolge. Nonostante nei programmi politici dei partiti socialisti e socialdemocratici polacchi e lituani il termine Lituania continui ad essere utilizzato *senza ulteriori precisazioni* in riferimento ai territori storici del Granducato nella prospettiva di una riorganizzazione politica di quei territori su base federalistica, il contenuto del termine inizia a mutare profondamente⁵. In esso, infatti, la storia e l'identità storico-politica perdono progressivamente centralità. La graduale democratizzazione del tessuto sociale, a sua volta, spinge per l'utilizzo di nuovi criteri, come l'etnografia e la lingua, che riflettano la crescita delle classi inferiori come soggetti di diritti politici⁶.

Ciò nonostante, già a partire dai tardi anni '80 del XIX secolo, alla sottolineatura dei caratteri costitutivi dei soggetti nazionali si affiancano con sempre maggior frequenza i riferimenti al corpo della nazione come a un organismo vivente i cui particolari bisogni e necessità possono oltrepassare i limiti del gruppo etnico e del suo territorio. Ne consegue il progressivo allargamento, di sapore volontaristico, dello spazio della cittadinanza che il giurista Petras Leonas descrive con concisa efficacia in un suo intervento del 1888: "Si chiama nazione [quel gruppo di] persone aventi in comune la tradizione, certuni costumi oppure talune attività e spesso dotati di una comune lingua e [di un comune] intendi-

⁵ *Odezwa stowarzyszenia socjalistycznego lud polski (Genewa, sierpień 1881 r.)*, in GALOS A. (pod. red.), *Polska w latach 1864-1918. Wybór tekstów źródłowych*, Wydawn. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa, 1987, pp. 106-107; PIŁSUDSKI J., *Nasze stanowisko na Litwie*, in *Walka*, 3 novembre 1903, pp. 3-5; JODKO-NARKIEWICZ J., *Kwestya niepodległości w programach socjalistów polskich*, Krytyka, Lwów, 1901, p. 12; GUMPOWICZ W., *Kwestya polska a socjalizm*, Życie, Warszawa, 1908.

⁶ I criteri etnografici e linguistici impiegati nella definizione di Lituania rimangono, tuttavia, spesso estremamente imprecisi. Esempio, a tal proposito, è il caso del discorso in lingua polacca in cui, con sempre maggior frequenza, si distingue tra Lituania propria e Rus'lituana appoggiandosi a criteri di carattere etnico e linguistico. Del vero, in presenza di comunità plurilinguistiche, i criteri adottati non potevano non risultare problematici per loro stessa natura specialmente nel momento in cui la Rus'lituana e la Bielorussia condividevano un'identità linguistica comune. Si veda MEDIŠAUSKIENĖ Z., *Lietuvos samprata XIX a. virduryje*, in ID. (pod. red.), *Praeities baruose LII*, Žara, Vilnius, 1999, pp. 217-224, qui 218.

mento degli obiettivi e della [propria] diversità dagli altri”⁷. La nazione non costituisce, quindi, un vincolo solamente storico o etnico-culturale. Essa, al contrario, è concepita come una comunità che, pur essendo radicata in un comune passato, rimane saldamente rivolta al futuro e al bene collettivo dell’organismo-nazione che il comune “intendimento degli obiettivi” sussume e che una determinata cornice territoriale può servire.

Una simile centralità dei nuovi soggetti per la ridefinizione del concetto di Lituania si consolida nel primo decennio del XX secolo. Nel dicembre del 1905, la Dieta (*Didysis seimas*) che riunisce a Vilnius le varie anime del movimento nazionale lituano, scinde il territorio etnicamente lituano, che costituisce il cuore del territorio nazionale, dal concetto di Lituania. In una delle risoluzioni accolte e con cui si richiede l’autonomia per la Lituania, la Dieta sottolinea che essa “deve essere composta dall’attuale Lituania etnica, come nocciolo, e da tutti quei territori che a quel nocciolo tendono per ragioni economiche, culturali, nazionali o di altro genere e a cui gli abitanti vorranno appartenere”⁸.

Tale idea di Lituania, che diviene dominante e funge da pietra miliare fino alla nascita dello Stato indipendente, nasconde fra le righe la profonda coscienza delle complesse stratificazioni presenti nella regione. La definizione del territorio nazionale nasce dalla constatazione di come la crescita della comunità etnico-nazionale lituana sia l’epifenomeno della generale trasformazione socioeconomica della regione, ovvero, di come la regione per la quale l’autonomia viene richiesta rappresenti un complesso reticolo di relazioni socioeconomiche impossibile da addipanare su base etnica⁹. Alla cittadinanza che entro questi confini prende corpo viene prospettato uno status di eguaglianza costituzionale senza differenza di sesso, confessione, lingua e nazionalità. Gli stessi principi vengono ribaditi dal principale raggruppamento politico lituano – il Partito Democratico di Lituania – nel suo programma del 1906¹⁰.

Simili, ma con una limpida sottolineatura dei *diritti* connessi alla cittadinanza altrove assente, sono le considerazioni esposte in un suo libello del 1908 de-

⁷ LEONAS P., *Apie tautiszka idėjų*, in *Šviesa*, 6-8, 1888, p. 13.

⁸ *Pirmojo Lietuvių tautos atstovų suvažiavimo nutarimai, priimtieji Vilniuje viešuose posėdžiuose gruodžio 4 ir 5 (lapkričio 21 ir 22)*, in *Vilniaus žinios*, 24 novembre 1905, p. 1.

⁹ Mentre la maggior parte della popolazione lituanofona si trovava stanziata nelle campagne frammischiate – specialmente nel governatorato di Vilnius – ad ampi strati privi di una moderna autoidentificazione nazionale, le città erano dominate da polacchi, ebrei e burocrati russi.

¹⁰ Tale idea inclusiva di Lituania viene ripetuta in varie occasioni fin dallo stesso 1905-06: *LDP programa (1906 m.)*, in MIKNYS R., *Lietuvos demokratų partija 1902-1915 metais*, LII leidykla, Vilnius, 1995, p. 199; *Lietuvių Memorandumas Rusijos Ministrų Tarybos pirmininkui S. Vitei (1905 m. lapkričio 5 (18) d.)*, in MOTIEKA E., *Didysis Vilniaus seimas*, LII leidykla, Vilnius, 1996, p. 282.

dicato alla storia del movimento nazionale lituano dal giurista Michał Römer. Tra i maggiori intellettuali lituani di lingua polacca del XX secolo, Römer è un esponente di spicco dei *krajowcy*, un gruppo estremamente eterogeneo di uomini di cultura di lingua polacca legati al latifondo dell'ex Granducato che, riconoscendosi nei valori civici della tradizione del Granducato, ne cercano di adattare le forme alle mutate condizioni socioeconomiche della regione¹¹. Nel suo studio, il giurista si sofferma sulla legittimità della costruzione del “territorio nazionale” sulla base delle mappe mentali del gruppo che, nel rinnovato contesto sociale, ha dimostrato maggior attivismo: “Con il concetto di Lituania – scrive Römer – indico non l’organismo storico-politico dell’antico Granducato di Lituania ed esteso alla Lituania propria e alla Bielorussia, ma quella Lituania etnica, cristallizzatasi con la rinascita di una nazione lituana compatta e pronta a uno sviluppo autonomo”¹². Alla nuova delimitazione del territorio fa, tuttavia, seguito la rinnovata sottolineatura dell’insufficienza del criterio etnografico¹³ e della preminenza del dato socioeconomico sulla storia:

*Di per sé, la storia non costituisce la base dei nostri diritti. Elaborando i diritti, è necessario volgere lo sguardo al passato storico, ma solo nella misura in cui esso può far luce sulla natura dei rapporti odierni e darne ragione. I diritti delle nazioni vengono determinati in base alle loro necessità odierne e al loro odierno sviluppo, risultato, a sua volta, del divenire storico. Preso separatamente, il passato, privo di legami con la vita attuale, non può essere fonte di diritti*¹⁴.

La cittadinanza è pertanto descritta ancora una volta come un concetto in di-

¹¹ I *krajowcy* non formarono mai una scuola compatta di pensiero. Essi furono, piuttosto, un ristretto gruppo di intellettuali di solito appartenenti all’aristocrazia fondiaria convinti sostenitori della necessità di tradurre la tradizione civica del Granducato di Lituania in rispetto dei diritti culturali e politici dei gruppi etno-nazionali moderni che nella regione avevano visto la luce. La recente storiografia è solita distinguere due principali correnti. Da un lato, i *krajowcy* conservatori si rifacevano alla tradizione civica quale strumento per il riconoscimento ai nuovi soggetti etno-nazionali piena dignità culturale nel quadro di un territorio riorganizzato secondo principi storici ma comunque unitario. Dall’altro, i *krajowcy* progressisti, riconoscendo la preminenza dei processi economico-sociali sulla storia, riconobbero piena individualità non solo ai gruppi etno-nazionali, ma anche ai loro territori. In entrambi i casi, il detentore dei diritti politici è sempre una nazione *politica* nettamente distinta dalla nazione *etica*. STALIŪNAS D., *Hybrid Identities in the Era of Ethno-Nationalism: The Case of the Krajowcy in Lithuania*, in *Acta Baltico-Slavica*, 42, 2018, pp. 253-270.

¹² RÖMER M., *Litwa. Studium o odrodzeniu narodu litewskiego*, Polskie Towarzystwo Nakładowe, Lwów, 1908, p. 3.

¹³ “... il criterio etnografico-linguistico non può essere l’unico preso in considerazione; è necessario osservare quale territorio, in base al suo sviluppo culturale, sociale ed economico, costituisce un’unità separata”, *ivi*, pp. 396-397.

¹⁴ *Ivi*, p. 430.

venire e avente, al contempo, come proprio obiettivo e motore il mantenimento armonico della struttura socioeconomica nel rispetto delle peculiarità culturali e storiche dei gruppi che la compongono. Nel contesto del territorio per cui il movimento nazionale lituano rivendica l'autonomia politica, quella culturale di lituani, polacchi, ebrei e bielorusi rappresenta il legame con la storia di cui i gruppi etnici autoctoni sono il risultato. Alla diversità etnolinguistica dovrebbe far eco la completa uguaglianza dei gruppi quali soggetti politici di una cittadinanza territoriale che se del processo storico è la scaturigine, rappresenta ugualmente il presupposto per l'armonico sviluppo economico della regione.

3. Lo Stato-nazione e gli altri: Michal Römer

La nascita dello Stato indipendente alla fine del Primo conflitto mondiale avviene in un contesto regionale estremamente irrequieto. Il 1918 non solo segna l'inizio di una miriade di conflitti regionali e guerre civili che si protraggono fino ai primi anni '20, ma anche il principio di un altrettanto complesso sforzo per vedere riconosciuto il nuovo Stato lituano. Gli argomenti di inizio Novecento riappaiono in pienezza in questo periodo. Mentre la Polonia, che arriva a occupare in pianta stabile la regione di Vilnius nell'autunno del 1920, si richiama alla compattezza storica dei territori dell'ex Granducato pur riconoscendo, perlomeno in parte, i cambiamenti apportati dai processi economici e sociali del cinquantennio precedente, la classe politica dello Stato lituano si richiama alla distinzione tra territorio etnico propriamente detto e territorio nazionale per rivendicare la legittimità delle richieste lituane sulla regione occupata.

A fronte di un territorio così concepito, le due edizioni delle *Leggi fondamentali della Costituzione provvisoria* del 1918 e del 1919 ripropongono nella sostanza l'opzione già presente nelle risoluzioni della Dieta del 1905 e ribaditi nelle risoluzioni della conferenza di Vilnius del settembre 1917 con il riconoscimento della parità di diritti a tutti i cittadini "senza differenza di sesso, nazionalità, confessione o ceto sociale" cui si aggiungono la libertà di associazione, stampa e parola nonché il suffragio universale¹⁵.

Se nelle *Leggi* il termine cittadini (*piliečiai*) è preferito a quello di nazione (*tauta*), quest'ultimo appare in tutta la sua specifica pregnanza civica nella Costituzione del 1922. Nel suo Preambolo, il soggetto di diritto è fatto coincidere non con la nazione etnica, ma con un'entità politica – la nazione di Lituania (*Lietuvos tauta*) – che raccoglie i membri di tutte le comunità etniche presenti

¹⁵ GRIŠKIEVIČ L., MACHOVENKO J., PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J., VAIČAITIS V.A., *Lietuvos konstitucionalizmo istorija: (istorinė Lietuvos konstitucija): 1387 m. – 1566 m. – 1791 m. – 1990 m.*, Vilniaus universiteto leidykla, Vilnius, 2016, p. 179.

nello stato¹⁶. La concezione politica della nazione è ribadita, in questa prima fase della vita dello Stato lituano, dal funzionamento, a partire dal 1920, di due ministeri – quello per gli Affari Bielorusi e quello per gli Affari Ebraici – pensati come strumenti per garantire l'autonomia in campo culturale ed educativo alle due principali comunità non lituane come garantito dagli artt. 73 e 74 della Costituzione.

La soppressione dei due ministeri poco prima del colpo di stato con cui Antanas Smetona prende il potere nel dicembre del 1926 coincide, tuttavia, con una progressiva inversione di tendenza. Nonostante fino alla fine degli anni '30 sia difficile individuare delle politiche apertamente e convintamente contrarie alle minoranze – prime tra tutte a quella ebraica¹⁷ – la nazione etnica lituana si vede assegnata nel discorso pubblico un'indiscussa centralità. Nelle Costituzioni del 1928 e del 1938, il soggetto detentore di diritti viene etnicizzato. Ai riferimenti alla “nazione di Lituania” si sostituiscono quelli alla “nazione lituana” (*lietuvių tauta*). L'introduzione di un capoverso dedicato specificamente ai “Diritti delle minoranze nazionali”, in cui vengono ribaditi il diritto all'autonomia culturale, è il diretto riflesso della nuova frammentazione del corpo della nazione politica e della crescente insofferenza di parte della società nei confronti della minoranza ebraica.

Su questo sfondo, il richiamo ai valori della nazione politica e alla sua basilare centralità per la costruzione di una cittadinanza inclusiva e coerente con la situazione attuale del paese viene ancora una volta da Michał Römer. Membro del Consiglio di Stato e dell'Alta Corte di Lituania, nonché rettore dell'Università Vytautas Magnus per ben tre mandati, nel periodo interbellico Römer diviene una delle figure di riferimento del mondo intellettuale e una delle voci più ascoltate nel panorama giuridico. Nel suo *Stato e diritto costituzionale* (*Valstybė ir jos konstitucinė teisė*, 1939), momento di massima maturazione del pensiero del giurista lituano, Römer tratta diffusamente del soggetto della cittadinanza e delle sue forme. Le sue osservazioni a tal proposito muovono da una serrata critica del principio di autodeterminazione nazionale emerso nel corso della Prima guerra mondiale. Secondo il giurista, esso ha segnato il presupposto del passaggio dal nazionalismo di Stato (*valstybinis nacionalizmas*) a un nazionalismo etnico (*tautybinis nacionalizmas*) basato su puri rapporti di forza. Come la nascita e il consolidamento fino all'autodeterminazione di un gruppo è il risultato di una lotta interna con altri attori di minor forza, così, afferma Römer, lo stesso diritto all'autodeterminazione presuppone che un simile principio pos-

¹⁶ *Ivi*, p. 194.

¹⁷ SIRUTAVIČIUS V., *Sui rapporti tra lituani ed ebrei nella Repubblica lituana (1918-1940)*, in GRIFFANTE A. (a cura di), *Confini della modernità: lituani, non-lituani e stato nazionale nella Lituania del XX secolo*, ICM, Gorizia, 2010, pp. 120-140.

sa essere utilizzato come arma di aggressione di uno Stato nei confronti di un altro Stato in nome del completamento dell'unità nazionale attraverso la riunione delle frange di "nazione" rimaste al di fuori del suo territorio. Alla prova della pratica (Römer scrive osservando le conseguenze dell'espansionismo nazista), il diritto all'autodeterminazione nazionale segna la crisi del concetto di sovranità ponendo in essere l'antitesi tra la tradizionale sovranità territoriale e la nuova sovranità del gruppo etnico:

*Qualora si arrivi a una collisione tra uno stato sovrano e l'autodeterminazione della sovranità di una nazione [nacionalinė tauta] (razza), prevarrà non solo de facto, ma anche de iure, la seconda poiché viene considerata unità nazionale non una certa nazione [conchiusa] in un territorio, ma la nazione [su base] razziale o linguistica che non corrisponde né alla totalità dei cittadini di un certo stato, poiché non arriva a comprenderli tutti, né con il territorio di un certo stato, poiché a volte arriva ad abbracciare il territorio di vari stati o parte dei loro territori*¹⁸.

A questa antitesi Römer cerca una soluzione richiamandosi a quanto da lui stesso espresso ancor prima dello scoppio del conflitto mondiale. Pur riconoscendo lo Stato-nazione come la legittima espressione di processi di democratizzazione, Römer sottolinea non solo la non-sovrapposibilità tra territorio etnico e territorio dello stato, ma assegna a questi due una contiguità pragmatica poiché "tale legame tra la nazione etnica [*nacionalinė tauta*] e il territorio [etnico], per quanto esso sia diverso nei modi da quello con il territorio dello stato, facilita sensibilmente l'operato della nazione nei confronti dello stato e può dotare al suo esercizio una particolare forma e direzione"¹⁹. Ribandendo la teoria già enunciata sia dallo stesso Römer che nelle risoluzioni della Dieta del 1905, il territorio etnico diviene il nocciolo attorno a cui il territorio dello stato si forma.

La centralità del territorio etnico non presuppone tuttavia l'etnicizzazione del territorio, né una disparità tra membri della nazione etnica di maggioranza e minoranze, ma ribadisce la legittimità della sola nazione politica quale soggetto di cittadinanza. La distinzione tra nazione-popolo (*tauta-populus*) e nazione-etnia (*tauta-natio*) ricordata dal giurista lituano puntualizza tale concetto. Mentre la seconda rappresenta l'espressione di un gruppo fondato su valori nazionali (etnici) circoscritti, con il termine nazione-popolo Römer indica un insieme di individui aventi come unici elementi di congiunzione una comune cornice statutale e l'afferenza a un comune potere politico. La nazione-etnia appare solo come

¹⁸ RÖMER M., *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. II dalis. Konstitucines institucijos, I tomas: Suverenitetas*, Pradai, Vilnius, 1995, p. 243.

¹⁹ *Ivi*, p. 224.

una delle basi di aggregazione (che Römer chiama legami sociali, *socialiniai junginiai*) degli individui della nazione-popolo. In quanto spazio per la creazione di legami sociali più ampio e aperto rispetto a quello della nazione-etnica, la nazione-popolo, afferma Römer, è a sua volta il solo concetto di nazione accettabile nell'ambito del diritto costituzionale: espressione volontaristica dei legami tanto materiali, quanto spirituali dei membri della comunità territoriale, la nazione-popolo incarna la funzione di spazio di solidarietà sociale entro una cornice statale concepita come spazio di sindacalizzazione dei conflitti tra individui e gruppi di interesse. Grazie a queste sue basilari caratteristiche, quindi, la nazione-popolo si presenta come un soggetto *politico* per sua stessa costituzione, costante nel tempo e nello spazio grazie al suo afflato volontaristico-comunitario, alla sua identità territoriale e all'aderenza alle condizioni socio-economiche del contesto entro cui si sviluppa.

La centralità assegnata da Römer al territorio dello stato come cornice di cittadinanza rappresenta, del vero, non solo un elemento basilare del suo costituzionalismo, ma altresì un antidoto contro lo sviluppo del fascismo e dell'esclusivismo etnico (i riferimenti al quale erano andati progressivamente crescendo nel discorso pubblico dell'autoritarismo lituano). Il giurista considera il fascismo come un fenomeno di assolutizzazione della nazione etnica: "Trasformando lo stato territoriale sovrano in nazione etnica – afferma Römer in un breve scritto del 1933 –, il fascismo deve assimilare [*suvirškinti*] le minoranze nazionali presenti sul suo territorio negando la loro stessa esistenza (e proprio in questa direzione si stanno muovendo gli italiani) ovvero espellere ed estromettere legalmente dette minoranze dal proprio seno, dalla propria vita sociale come un corpo estraneo"²⁰. Riconoscendo l'impraticabilità di una soluzione che garantisca la formazione di territori ermeticamente omogenei dal punto di vista etnico, Römer indica come possibile soluzione – ancorché lontana dal poter essere realizzata – la creazione di un costrutto sovranazionale pan-europeo con la creazione di uno statuto di autonomia personale per i suoi cittadini²¹.

4. Comunità, storia e regione: Ucraina-Lituania-Bielorussia

Se il regime autoritario di Antanas Smetona era andato piegando le basi e le forme dello stato liberale, la Seconda guerra mondiale segna l'inizio di un cinquantennio totalitario che dapprima spazza via il patrimonio della cultura ebrai-

²⁰ RÖMER M., *Svarbiausios valstybinės problemos Italų fašizme ir Sovietuose*, M. Kuktos spaustuvė, Kaunas, 1933, p. 25.

²¹ *Ivi*, p. 26.

ca locale e, successivamente, chiude il paese nella morsa della dittatura sovietica che trasforma il paese in un campo di sperimentazione e trasformazione sociale e politica.

Lo spazio della Lituania sovietica viene inglobato nelle maglie dell'URSS nella veste ufficiale di suo membro plenipotenziario. Il nuovo costruito non è, tuttavia, più lo spazio della nazione, ma quello del popolo (*liaudis*), un concetto ideologicamente costruito come superamento delle logiche nazionali borghesi. Riprendendo e formalizzando quanto espresso nella prima Carta costituzionale del 1940, il preambolo della Costituzione della Repubblica Socialista Sovietica di Lituania del 1978 enuncia precisamente i termini di una Repubblica esautorata di autorità sul proprio territorio e sulla propria cittadinanza:

La Repubblica Socialista Sovietica di Lituania è un membro a pieni diritti dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche nel cui ambito viene incarnata l'unità statale del popolo sovietico [tarybinė liaudis] e tutte le nazioni e nazionalità vengono unite in vista della collettiva costruzione del comunismo. Il popolo [liaudis] della Repubblica Socialista Sovietica di Lituania, ispirato alle idee del comunismo scientifico e cosciente di essere parte indivisibile del popolo sovietico [neatskiriama visos tarybinės liaudies dalis], in esecuzione delle norme costituzionali della Repubblica e in accettazione delle idee e dei principi enunciati nella Costituzione della Repubblica Socialista Sovietica di Lituania del 1940, in ottemperanza con la Costituzione (Legge fondamentale) dell'URSS, origine dell'ordine sociale e politico, nonché fonte per il regolamento dei diritti, delle libertà e dei doveri dei cittadini della Repubblica Socialista Sovietica di Lituania e [origine] dei principi organizzativi e degli obiettivi dello stato popolare socialista [socialistinė valstija] accoglie la presente Costituzione²².

Trasformata in repubblica sovietica a sovranità limitata, la Lituania viene privata dell'elemento centrale intorno al quale l'idea di nazione politica (la nazione-popolo di cui prima) e il concetto inclusivo di cittadinanza erano cresciuti: il territorio. Si tratta, a ben guardare, di un paradosso. Da un lato, per la prima volta tutti i territori della Lituania etnica così come essa era stata immaginata a inizio XX secolo, con Vilnius e Klaipėda, sono riuniti entro una comune cornice territoriale repubblicana. Dall'altro, tuttavia, il territorio della repubblica, dissolto nella immensa patria sovietica, non rappresenta più la fonte dei rapporti sociali su cui la cittadinanza viene plasmata. Per quanto il quadro ideologico sia differente, come nel caso del nazionalismo citato da Römer, l'URSS –

²² *Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Konstitucija (Pagrindinis Įstatymas)*, in *Lietuvos TSR Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios*, 11-130, 1978, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/00ca15b024e611e58a4198cd62929b7a?jfwid=1bc6m4z0e3> (12 aprile 2019).

con la sua politica imperialistica e il suo afflato internazionalista – sostituisce al territorio un’artificiale nazione politica, ossia giuridicamente (ma non storicamente e socialmente) costruita, priva delle particolarità costitutive dei rapporti sociali e del ruolo di collante della nazione-etnica che Römer indicava come base per lo sviluppo della nazione politica.

A un paradosso, se ne aggiunge un secondo. L’uguaglianza costituzionale non corrisponde alla mancanza di politiche etniche o di ingegneria etnica da parte del governo centrale. Gli spostamenti di popolazione che interessano la Lituania sovietica fin dai primi anni del dopoguerra (in linea, per la verità, con un’analogia tendenza comune tanto ad altre regioni dell’URSS che ai paesi oltre i suoi confini) finiscono per rendere il territorio della repubblica maggiormente omogeneo dal punto di vista etnico²³. Nel corso dei decenni, sono gli ambienti urbani, nonostante l’afflusso di manodopera russa nei centri industriali, a subire una progressiva lituanizzazione. È questo il caso – emblematico – di Vilnius in cui la popolazione etnicamente lituana diviene maggioranza assoluta per la prima volta nella sua storia nel 1989.

Sullo sfondo della sapiente gestione di una retorica ufficiale improntata alla più rigorosa omogeneità del popolo sovietico e dell’accurato impiego delle politiche etniche in un contesto in cui il futuro è la sola dimensione accettata, il patrimonio civico lituano non va perduto. Cambiano, tuttavia, gli spazi e le forme in cui questo patrimonio viene conservato e rielaborato. Il compito viene fatto proprio specialmente dalle comunità emigrate oltre cortina che possono operare senza cadere nelle reti della censura sovietica. Prive del loro contesto di partenza, la *memoria* diviene il principale luogo in cui la tradizione civica lituana viene salvaguardata.

Diversamente dal periodo interbellico, in cui il problema della cittadinanza aveva come fine la costruzione di un modello concretamente applicabile alla realtà lituana, dopo la Seconda guerra mondiale la memoria diviene il filtro attraverso cui la storia recente e meno recente della Lituania viene riletta. Ne consegue una cristallizzazione del passato che servirà da base, dopo l’indipendenza, per la riproposizione di un modello civico di cittadinanza.

Il movimento della memoria parte dalla constatazione della varietà culturale presente nel territorio storico (pur non mettendo per questo in discussione la legittimità della sua attuale frammentazione) assegnandole, in un secondo momento, un valore politico. In un suo intervento pubblicato sulla rivista polacca *Znak* nel 1970, lo scrittore viltense di lingua polacca Antoni Gołubiew osserva:

²³ In Lituania, la componente etnicamente lituana non scende mai sotto all’80% della popolazione totale.

*Di quanti problemi etnici, culturali, linguistici ed emozionali la storia abbia fatto accumulare su quelle terre nordorientali è testimone l'incipit della nostra unica epopea nazionale: "Lituania, mia patria...", la polonità era tanto strettamente, perfino organicamente intrecciata a elementi etnicamente non-polacchi che gli abitanti locali, non sapendo come definirsi univocamente, si dicevano semplicemente locali [tutejsi]. Con ciò non intendevano solo [dire] di essere nati lì, ma di ritenere quelle terre come loro terra d'origine, come la loro terra patria, come il territorio [kraj] a cui appartenevano*²⁴.

Dalla memoria del panorama culturale a quella del patrimonio politico ad essa associato il passo è breve. I *krajowcy*, nonostante la loro effettiva marginalità politica nel panorama d'inizio XX secolo e del periodo interbellico, divengono l'emblema di una concezione della cittadinanza legato alla storia e alla concretezza culturale del territorio: "Preso come una vera e propria concezione politica, l'ideologia civica dei *krajowcy* [*krajowość*] raggiungeva con le proprie radici i tempi delle spartizioni quando essa si riferiva direttamente alla tradizione storica del Granducato di Lituania e superava di gran lunga verso est le frontiere della Polonia del ventennio"²⁵.

È tuttavia *Kultura*, la rivista parigina dei fuoriusciti polacchi, a divenire il principale luogo in cui il patrimonio civico del Granducato di Lituania non solo è sostenuto, ma diviene oggetto di ulteriore approfondimento e teorizzazione. Massimi protagonisti di tale opera di rielaborazione sono Jerzy Giedroyc e Juliusz Mieroszewski. Nel 1972, sono proprio loro a presentare sulle pagine di *Kultura* la loro idea geopolitica generalmente indicata in letteratura con l'acronimo ULB. Pur sostenendo il diritto all'esistenza di tre unità territoriali indipendenti – Ucraina, Lituania e Bielorussia, da cui l'acronimo stesso – Giedroyc e Mieroszewski indicano nel territorio dell'ex Granducato di Lituania un'unità compatta con cui la Polonia ha il dovere di collaborare nel pieno rispetto dell'individualità dei tre vicini. Nella fattispecie, il sostegno della Polonia al rafforzamento della libertà politica di Lituania, Bielorussia e Ucraina rappresenta il presupposto per la difesa della libertà della Polonia medesima. L'afflato chiaramente democratico e rivolto alla pianificazione delle basi ideali della politica estera polacca non è tuttavia rivolto solamente alla classe politica. Al contrario, il piano viene concepito come irrealizzabile se non coadiuvato da un processo di crescita – o riscoperta – civile da parte della società dell'area in questione attraverso la discussione e il chiarimento delle diatribe emerse nel corso dei secoli di vita comune di quei territori, con particolare attenzione alle dilanianti questioni

²⁴ GOLUBIEW A., *Tutejsi (ze wspomnień)*, in *Znak*, 22, 1970, pp. 1306-1320, qui 1307. "Litwania, mia patria ..." è l'incipit di Pan Tadeusz del celebre poeta polacco Adam Mickiewicz.

²⁵ *Ivi*, p. 1307.

emerse nel corso dell'era dei nazionalismi da cui il frazionamento della regione aveva avuto origine²⁶.

Oltre al suo apporto alla rielaborazione della politica estera, il concetto di ULB esposto da Giedroyc e Mieroszewski presenta due punti di particolare interesse per il nostro discorso. In primo luogo, esso ripropone l'ex Granducato di Lituania come un contorno territoriale unitario nel rispetto delle individualità nazionali/territoriali formatesi tra XIX e XX secolo. Di fatto, viene riproposta l'idea del valore fondante della storia e del concreto fatto sociale quale base di cittadinanza. In secondo luogo, la costruzione di un'area di collaborazione inter-statale viene concepita come coesenziale alla crescita delle società della regione in comunità di cittadini coscientemente impegnati allo sviluppo della cosa pubblica. Per quanto Giedroyc e Mieroszewski scrivano quando il crollo dell'URSS è ancora lontano a venire, il loro progetto non è concepibile senza ipotizzare la creazione in tutta l'area di nazioni *politiche* indipendenti e capaci di misurarsi in prima persona con il proprio passato che è – per definizione – il passato di tutta la regione.

Entro il perimetro tracciato dagli ideologi di *Kultura* si inserisce il celebre dialogo a distanza tra due grandi figure del panorama letterario europeo – il poeta Tomas Venclova e il Nobel per la letteratura Czesław Miłosz. Apparso in forma di tenzone epistolare sulle pagine di *Kultura* nel 1979, il loro Dialogo su Vilnius (*Dialog o Wilnie*) può essere preso a esempio del dialogo che avrebbe dovuto animare la rinnovata vita sociale dell'ULB. Incentrato su uno dei pomi della discordia della politica regionale ed europea della prima parte del XX secolo, il dialogo addipana lo sguardo critico dei due letterati – l'uno lituano, l'altro polacco di Lituania – verso il passato della Lituania e della sua capitale. La discussione è schietta: senza cadere in trasognate lodi dei tempi antichi, i due si soffermano sulla conflittualità incrociata tra lituani e polacchi esistita nel XX secolo facendo del proprio vissuto biografico la lente per la decostruzione della memoria di quei territori. “Negli anni 1918-39 – afferma Miłosz – i lituani non amavano niente di quello che, a Vilnius, io sentivo più vicino a me: i *krajowcy*, i sogni federali, il regionalismo, i massoni-liberali un tempo al seguito di Piłsudski. Come si è voluto dimostrare, preferivano avere a che fare con l'*anima naturaliter endeciana* poiché in quel modo il nemico risultava massimamente visibile”²⁷. Il mero tornaconto politico di lituani e polacchi (con il rispettivo in-

²⁶URBAŃCZYK M., *Idea ULB (Ukraina-Litwa-Białoruś) w myśli Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego*, in FIKTUS P., MALEWSKI H., MARSZAŁ M. (pod. red.), „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2015, pp. 1-14; WAINGERTNER P., *Jerzego Giedroycia idea ULB – geneza, założenia, próby realizacji. Zarys problematyki*, in *Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej*, 15, 2015, pp. 143-159.

²⁷Per “anima naturaliter endeciana” ci si riferisce qui alla destra nazionalista polacca di Naro-

teresse a fare dell'altro un nemico visibile) viene quindi addotto da Miłosz a ragione del progressivo deterioramento dei rapporti tra comunità sul territorio e, di fatto, stimolo al suicidio politico della regione nel periodo tra le due guerre mondiali. Nella sua risposta, Venclova puntualizza come la storia recente di Vilnius e della Lituania riassume ed esemplifichi la situazione dell'Europa centro-orientale e possa divenire un esempio per tutta la regione:

È un po' presto per parlare della Lituania democratica. Tuttavia, penso che occorra pensarla come possibilità e come compito. In una tale prospettiva dobbiamo anche riformulare i rapporti lituano-polacchi. [...] Vilnius, questa eterna enclave, guadagna così una nuova occasione. È una città dove s'incontrano più ambiti etnici e insieme è un modello per tutta l'Europa Orientale. La convivenza e l'arricchimento reciproco devono sostituire gli antichi dissidi e proprio il movimento antitotalitario può venire di grande aiuto²⁸.

Alla vigilia degli anni '80, la partecipazione al movimento antitotalitario deve rappresentare, secondo Venclova, una palestra di democrazia e tolleranza che parte necessariamente da un sincero esame di coscienza avente come proprio oggetto il vissuto storico della comunità nazionale. In particolare, l'antisemitismo lituano, gli episodi di collaborazionismo e le manifestazioni di autogiustificazione che ancora di tanto in tanto emergono per "difendere l'onore della nazione" vengono utilizzati come termini negativi per la formulazione di uno schematismo tripartito su cui basare la nuova idea di cittadinanza. I suoi elementi basilari sono i diritti umani ("non si deve tacere nessun crimine"), la sottolineatura della responsabilità individuale e il rifiuto di quella collettiva ("vi sono e vi sono stati dei collaborazionisti, a volte più numerosi, a volte molto pochi, a seconda della situazione storica, ma non è esistito e non esiste un popolo collaborazionista") e l'equiparazione delle ideologie totalitarie in quanto negazione della libertà individuale dell'altro.

La ricostruzione del tessuto di una futuribile Lituania democratica viene inserita in questo nuovo contesto, in cui è ben intuibile l'eco della lotta per i diritti umani del gruppo lituano di Helsinki, di cui lo stesso Venclova fa parte. I diritti umani, a tal proposito, divengono il filo per la trasformazione del nazionalismo che l'anticomunismo pare far riemergere:

Hai ragione: dietro la facciata della menzogna ufficiale – conclude Venclova – in tutta l'Europa Orientale è facile trovare i nazionalismi. È una forza ambivalente,

dowa Demokracja. MIŁOSZ C., VENCLOVA T., *Dialog o Wilnie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa, 1981, p. 15.

²⁸ VENCLOVA T., *Cinquantuno poesie e una lettera*, in *In forma di parole*, 23, a cura di P.U. Dini, Associazione In Forma di Parole, Bologna, 2003, p. 245.

*molto pericolosa. Tutto il valore della cultura mondiale si cela nella varietà delle tradizioni e delle lingue; ma quando la lingua e l'origine diventano un amuleto che salva in tempo di carneficine, allora preferirei essere scannato anziché io a scannare. L'umanizzazione dei sentimenti nazionali è il problema più importante: dobbiamo occuparcene con tutte le forze a disposizione*²⁹.

Basata sull'eco della storia, la costruzione della cittadinanza in Lituania assume pertanto un carattere universale. Non si tratta della riedizione di un modello già elaborato, ma di un invito a ritrovare nella *propria* tradizione (quella del Granducato e dei *krajowcy* cui anche Venclova rimanda) quei valori umani che, sostenendo la dignità dell'individuo razicocinante e moralmente responsabile, possono divenire un'occasione per la (ri)costruzione della comunità nazionale.

5. Oltre il territorio: l'individuo e l'Europa

L'utilizzo strumentale della politica etnica nella cornice di una formale uguaglianza dei membri del *popolo* sovietico non cambia nemmeno alla vigilia del crollo dell'URSS. Nel momento in cui *Sajūdis* emerge come movimento d'appoggio alla *perestrojka* prima e all'indipendenza poi, il potere centrale sovietico rispolvera la vecchia ruggine novecentesca esistita tra lituani e polacchi per contrastare la secessione dei baltici dall'URSS. *Edinstvo* – il movimento fantoccio a sostegno del nuovo corso gorbacioviano e acerrimo avversario di *Sajūdis* – si rivolge in maniera pressoché esclusiva a russi e, polacchi fino a paventare la creazione di una Repubblica sovietica polacca nella Lituania orientale.

Pur tuttavia, la riconquista dell'indipendenza si intreccia a un significativo avvenimento. Diversamente da quanto accaduto in Estonia e in Lettonia, dove il perimetro della cittadinanza viene creato con apposite storture intese a limitare i diritti politici dei russofoni stabilitisi in età sovietica nelle due repubbliche, la Lituania adotta la cosiddetta “opzione zero” ossia la concessione della cittadinanza lituana a tutti i residenti che ne facciano espressa richiesta. La scelta in favore di una cittadinanza basata sulla riscoperta della territorialità non significa la scomparsa del principio etnico dalle pratiche politiche e sociali, ma piuttosto l'inizio di una convivenza resa certe volte difficile dalla strumentalizzazione della lingua lituana. Le minoranze etniche vedono riconosciuto il diritto all'istruzione, la libertà di espressione e stampa. Tuttavia, la lingua lituana, cui è assegnato il ruolo di simbolo della titolarità etnica dello stato, diviene un filtro per l'accesso agli impieghi nei pubblici uffici. L'ammissione del solo alfabeto

²⁹ *Ivi*, p. 247.

lituano nei documenti ufficiali rende poi impossibile la corretta trascrizione dei nomi dei membri della comunità polacca. Lungi dal rappresentare seri atti discriminatori, le diatribe nate da simili questioni sembrano tuttavia essere utili tanto ai lituani che ai polacchi di Lituania come strumento per la mobilitazione dei rispettivi elettorati.

Seppure senza continuità, il concetto giedroyciano dell'ULB dimostra di non essere estraneo alla classe politica della Lituania post-sovietica. Nonostante i rapporti con la Polonia siano spesso fortemente influenzati dalla congiuntura politica internazionale, esempi di sentita collaborazione con i polacchi sono emersi in occasione della Rivoluzione arancione ucraina del 2004 e in seguito ai fatti di Kiev del 2013-14 e della guerra civile nell'Ucraina orientale. A livello interno, l'obiettivo di creare una massa critica capace di capire, valutare e discutere il passato comune della regione e le ragioni della tolleranza democratica viene cercato tanto da separati gruppi della società civile che dagli apparati dello stato attraverso atti simbolici come, ad esempio, la proclamazione del 2011 anno di Czesław Miłosz.

Con un simile panorama sullo sfondo, la riflessione sulla cittadinanza territoriale vive dei contributi di alcune voci dell'emigrazione – prime tra tutte quella dei già citato Venclova – e di alcune nuove voci di grande stazza intellettuale come quella del filosofo Leonidas Donskis. Il fatto che il nuovo orizzonte della cittadinanza sia strettamente legato alle discussioni emerse tra le fila dell'emigrazione non stupisce: questo, del vero, non solo e non tanto in relazione alle personalità impegnate nel discorso pubblico, quanto piuttosto alla materializzazione del pericolo dell'esclusivismo etnico il cui fantasma, come abbiamo visto, era stato paventato già a fine anni '70 proprio dagli intellettuali della diaspora. Sulla scorta della crescente messe di studi sulla tradizione civica locale³⁰, l'attenzione alle problematiche della cittadinanza e del patriottismo costituzionale si sono mosse tra la riscoperta della tradizione autoctona e l'attualizzazione di tale tradizione nella cornice dei diritti umani universali.

In un agilissimo volumetto del 2001, Tomas Venclova individua nella paura del post-socialismo globalista l'origine di un oblio che non tarda a trasformarsi in ripiegamento etnico:

In molti oggi sono impauriti dai nuovi meccanismi dei moderni mercati e dalla globalizzazione che, come si afferma, possono annientare addirittura quello che i regi-

³⁰ Il merito della riscoperta del patriottismo costituzionale lituano va ascritto in particolar modo agli storici. Fin dai primissimi anni '90, l'Istituto Lituano di Storia di Vilnius è stato il capofila della riscoperta del nazionalismo civico lituano. Alle forme da esso assunte è stata dedicata la collana editoriale Studi Storici sul Risorgimento Lituano (*Lietuvių atgimimo istorijos studijos*), nonché studi monografici dedicati al movimento dei krajowcy e a loro figure di spicco quali il già citato Michał Römer, Tadeusz Wróblewski, Ludwik Abramowicz e altri.

*mi totalitari non sono stati in grado di distruggere. Si dice che esistano due culture: l'antica cultura della memoria e la nuova cultura dell'oblio. I lituani evocano con rispetto le loro antiche tradizioni agrarie; i kirghizi e i kazachi le loro antiche tradizioni nomadiche, i loro aedi che cantavano a memoria poemi epici le cui dimensioni superavano quelle dell'Iliade e della Bibbia. La cultura di internet e di Hollywood viene spesso chiamata con disprezzo cultura dell'oblio. Non vorrei cedere alla tentazione di lodare il mercato e il liberismo sfrenato che a me e a tanti altri è evidente. Ma non vorrei nemmeno cadere nel panico. Per quanto l'apologia del progresso e della modernità sia strettamente legata all'immagine totalitaria del "sol dell'avvenire", l'apologia delle società e della memoria tradizionali si ricollega ai miti del Blut und Boden i cui frutti sono a tutti tristemente noti. Dobbiamo trovare il senso della misura e una via di mezzo*³¹.

La via di mezzo che Venclova invita a cercare è la stessa cui un pensatore sopraffino come il filosofo Leonidas Donskis si riferisce criticando il dualismo attorno a cui la cittadinanza della Lituania indipendente è andata costruendosi. Donskis attualizza la tradizione civica lituana alla luce del mondo post-moderno mettendone in luce non tanto la contrapposizione con il discorso etnocentrico, quanto l'aderenza alle forme della post-modernità in cui "l'identità è plurima" e costituita da vari livelli di esperienza sociale e culturale in reciproca comunicazione:

*L'attaccamento alla nazione può essere espresso non solo attraverso l'incondizionata lealtà alla propria comunità e la difesa della sua reputazione di oggi e di ieri, ma anche attraverso l'opposizione a quelle tendenze della propria cultura e della società che contrastano o addirittura rifiutano le norme morali, i codici di comportamento e le traiettorie della coscienza universalmente accettate. La fedeltà all'umanesimo e a qualsivoglia altra cultura morale a difesa della dignità umana, del rispetto della vita umana, dell'unicità dell'individuo e della sua cultura sono, nella sostanza, anch'esse espressione di fedeltà morale alla propria nazione, alla [propria] comunità di memoria e sentimento e alla [propria] cultura*³².

Il concetto di appartenenza espresso da Donskis è pertanto l'espressione locale di un sentimento universale, una pratica etica che vede in una continua critica delle proprie pratiche l'esercizio di costruzione del perimetro della cittadinanza e nella unicità dei liberi individui il nucleo fondamentale del discorso politico e culturale.

La fedeltà all'uomo e ai suoi diritti guida anche la riscoperta della tradizione

³¹ GRASS G., MIŁOSZ C., SZYMBORSKA W., VENCLOVA T., *Pokalbiai apie ateitį / Gespräche über die Zukunft / Rozmowy o przyszłości pamięci*, Baltos lankos, Vilnius, 2001, p. 104.

³² DONSKIS L., *Globalizacija ir tapatybė: asmeninės pastabos apie lietuviškojus tapatybės diskursus*, in *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2, 2006, pp. 69-83, qui 82.

storico-politica del Granducato, rivisitata in quanto antesignana di quella pluralità che l'Occidente europeo considera coesistente esclusivamente ai *propri* valori. Da un lato, riscoprendo la tradizione civica che fu del Granducato, la cittadinanza ottiene una nuova base narrativa entro cui svilupparsi. Diversamente dalla narrazione storica dominante, in cui la Lituania e l'Europa centro-orientale nel suo complesso tendono ad autorappresentarsi attraverso il filtro di novelli martirologi nazionali, la tolleranza e la pluralità linguistica, etnica e culturale rendono possibile oltrepassare tali canoni narrativi in favore di uno schema positivo di autorappresentazione. Dall'altro, il recupero della propria tradizione civica permette alla Lituania di riscoprire le peculiarità dell'appartenenza regionale, scalzando definitivamente il senso di inferiorità con cui le maggiori cancellerie europee hanno costruito, fin dall'Età dei lumi, il concetto di Europa orientale. L'attualizzazione del proprio patrimonio storico-politico rende possibile, a detta di Donskis, il capovolgimento delle logiche narrative europee trasformando la Lituania e l'Europa centro-orientale tutta in un modello per la contemporaneità:

*Nell'Europa barocca, l'Inghilterra monolingue o la Francia con la sua elementare formula identitaria [...] e la centralizzazione politica (specialmente in Francia) ricordavano molto quel nazionalismo che oggi pare così indistricabilmente legato all'Europa centrale e orientale. Ma allora noi eravamo quel che oggi è l'Occidente: una costruzione politica decentralizzata con pluralità di lingue, culture e religioni. Abbiamo invertito i ruoli, ma nessuno se n'è accorto. Abbiamo dimenticato e non vogliamo ricordare il nostro passato perché lo colleghiamo al senso di insicurezza e ai pericoli esistenziali esperiti: crediamo che non un parlamento o uno statuto, ma la formula "una lingua, una cultura, una religione, uno stato" sia la garanzia di un'identità affidabile e della nostra sopravvivenza politica. Tuttavia, un tempo la nostra forza nell'Europa centrale e orientale coincideva con un'identità politicamente e culturalmente eterogenea basata sulla libertà e il parlamento, mentre la forza dell'Occidente si celava nella struttura omogenea del potere e dell'identità. E oggi tutto è andato gambe all'aria. La nostra omogeneità riflette il nostro nazionalismo difensivo, mentre l'eterogeneità dell'Occidente rappresenta il suo punto di forza. [...] L'Occidente di oggi sta diventando un'immensa Europa centrale*³³.

Il paradosso citato da Donskis assegna alla cittadinanza lituana una dimensione europea, dove per europea si intende una dinamica comune a tutto il continente. Elaborare una nuova cittadinanza post-sovietica improntata all'apertura a valori civici e liberali non significa, pertanto, "virare" a Occidente, ma più semplicemente scegliere, da europei e su un piano di pari dignità morale, la versione locale di un patrimonio valoriale comune.

³³ DONSKIS L., *Esė apie Europos sielą*, Versus Aureus, Vilnius, 2016, p. 208.

6. Al posto delle conclusioni

La parabola della Lituania dell'ultimo secolo dimostra come, diversamente da quanto la vulgata (anche accademica) vorrebbe, l'Europa orientale presenti notevoli tentativi di coniugare i diritti culturali delle comunità con l'uniformità dei diritti della nazione politica.

La (lunga) riscoperta del patrimonio del Granducato di Lituania ha visto mutare anche profondamente i termini del discorso con particolare riguardo a due elementi: il territorio e i soggetti di cittadinanza. Da un lato, il territorio della Lituania ha progressivamente perso centralità. Se al principio del XX secolo l'attenzione al territorio è espressione delle diverse opzioni politiche sul campo, un secolo dopo la fine dei revanscismi e la cornice dell'UE rende il territorio nazionale solo il primo gradino di una prospettiva pluristratificata con cui instaurare un rapporto osmotico. Dall'altro, la modifica dell'orizzonte territoriale della cittadinanza si riverbera sui mutamenti del soggetto stesso di cittadinanza. Dai diritti dei gruppi dell'inizio del XX secolo, un secolo dopo il discorso si snoda attorno ai diritti individuali.

Nel complesso, colpisce come la visione della cittadinanza in Lituania sia stata oggetto di un dualismo pressoché costante nonostante i cambi di regime. Mentre lo stato ha conservato una cornice di formale civismo non esitando a mettere mano alle leve del discorso etnico a fini politici, l'attualizzazione del patrimonio civico del Granducato è stata opera di esigue *élites* intellettuali intente a dotare l'appartenenza di una cornice più ampia e ispirata alla tolleranza e ai diritti. Con un grande merito: quello di aver restituito all'Europa una tradizione democratica di cui sono spesso dimentichi i suoi stessi eredi.

STEFANO PETRUNGARO

JUGOSLAVIA, PRIMA, DURANTE E DOPO PROGETTI DI NAZIONE E DI CITTADINANZA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Presunte “prigioni dei popoli” e indifferenze nazionali. – 3. Alleanze trans-nazionali, jugoslavismi. – 4. Ingegnerie sociali transnazionali. – 5. Rifondazioni jugoslave e post-jugoslave.

1. Introduzione

Dire “Jugoslavia” in genere vuol dire “conflitto”. Più precisamente, il tipo di conflitto immediatamente associato al termine “Jugoslavia” è quello etnico. Caratterizzato, per di più, da una particolare ferocia. Che la seconda Jugoslavia si sia dissolta passando attraverso una feroce guerra, non è una questione discutibile. Come non lo è neppure che quella guerra sia stata combattuta avanzando dietro bandiere nazionali e slogan nazionalistici. Ma la storia, il presente, e il futuro di quei territori sono davvero riducibili a una storia di antagonismo etnico? Inoltre, in che misura i progetti di costruzione di Stati-nazione anti-jugoslavi hanno effettivamente plasmato la vicenda storica di quell’area? Qual è il ruolo ricoperto da altre esperienze, formali e informali, di aggregazione e collaborazione inter- e transnazionale? Questo contributo si incaricherà, sulla base degli studi più recenti, di sviluppare queste domande e di fornire alcune risposte.

L’ipotesi che si vuole dimostrare è duplice: anzitutto, si tenterà di tratteggiare una storia dei paesi ex jugoslavi alternativa rispetto alle versioni più diffuse. Se queste ultime leggono il passato tutto nel segno dell’inevitabile conflitto, altre voci sono invece emerse che hanno messo in luce anche importanti momenti di collaborazione, come pure veri e propri progetti politici di convivenza. In secondo luogo, con questo contributo si vuole relativizzare la prevalente lettura nazionalistica attraverso una chiave interpretativa poco frequentata dalla storiografia, chiamando cioè in causa un altro tipo di conflitto, non etnico, bensì “sociale” in senso lato. L’analisi si riferirà quindi ai progetti di disciplinamento sociale e di gestione politica dei marginali sociali. Anche questo aspetto, sebbene

finora del tutto trascurato dalla ricerca, ha un suo importante posto nella storia recente di quei paesi, chiamando in causa la “cittadinanza” e le diverse pratiche di inclusione/esclusione da essa che – questo il secondo versante dell’ipotesi da cui si muove – per lo più non rispondevano a criteri di tipo etno-confessionale.

Ragionare in termini storici sui vari e diversi progetti di “nazione” e di “cittadinanza” che sono stati elaborati e in parte messi in pratica in quell’area, serve anzitutto a guadagnare un quadro molto più sfaccettato sul passato, permettendo inoltre di riflettere in maniera più distanziata e critica sugli sviluppi del tempo presente e di quello futuro.

2. Presunte “prigioni dei popoli” e indifferenze nazionali

Per chi voglia raccontare la storia della prima Jugoslavia – quella fondata nel 1918, monarchica – in termini di ostilità e conflitti, verbali, politici e persino armati, il materiale certo non manca. È per questo che esiste un’intera letteratura internazionale che si è fin da subito sforzata di dimostrare come quello jugoslavo fosse uno Stato “impossibile”, proprio a causa della sua eterogeneità etno-confusionale¹.

È, in buona sostanza, la stessa ideologia politica che accusava gli imperi europei ottocenteschi di essere “prigioni dei popoli”, costruzioni politiche innaturali che inevitabilmente soffocavano e deviavano il percorso “naturale” della storia, quello delle nazioni che, nell’ottica dei suoi fautori, aspiravano giustamente alla piena indipendenza politica².

¹ Per articolate panoramiche sugli studi internazionali: DRAGOVIĆ SOSO J., *Why Did Yugoslavia Disintegrate? An Overview of Contending Explanations*, in COHEN L.J., DRAGOVIĆ SOSO J. (eds.), *State Collapse in South Eastern Europe*, Purdue University Press, West Lafayette, 2008, pp. 1-39; JOVIĆ D., *Yugoslavia. A State that Withered Away*, Purdue University Press, West Lafayette, 2009, pp. 13-33; più recente e in italiano si può vedere CALIC M.-J., DRAGOVIĆ-SOSO J., RISTIĆ I., *La fine della Jugoslavia: tempo di bilanci*, in PETRUNGARO S. (a cura di), *Passato e presente*, 90, 2013, pp. 17-36. Per alcune raffinate letture incentrate sulle ostilità e il conflitto: BANAC I., *The National Question in Yugoslavia: Origins, History, Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1984; RAMET S.P., *The Three Yugoslavias. State-Building and Legitimation, 1918-2005*, Indiana University Press, Bloomington-Indianapolis, 2006; PIRJEVEC J., *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1922, storia di una tragedia*, Nuova ERI, Torino, 1993.

² Per discussioni critiche e storiografiche sul rapporto tra imperi e nazionalità: KUMAR K., *Nation-States as Empires, Empires as Nation-States: Two Principles, One Practice?*, in *Theory and Society*, 39, 2010, pp. 119-143; KÖRNER A., *Beyond Nation States: New Perspectives on the Habsburg Empire*, in *European History Quarterly*, 48, 2018, pp. 516-533; per un’analisi della rinascita di un mito che si muove in direzione contraria a quello qui richiamato, ossia un’idealizzazione dell’esperienza tardo-asburgica: WANK S., *Some Reflections on the Habsburg Empire and Its Legacy in the Nationalities Question*, in *Austrian History Yearbook*, 28, 1997, pp. 131-146. Per uno sguardo comparato: BARKEY K. (ed. by), *After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building:*

Quella che aspira all'indipendenza nazionale, e vi collega storiche animosità e inconciliabilità con qualunque altra soluzione statale, è una legittima opzione politica. È però una debole tesi storiografica. Come numerosi studi hanno ormai dimostrato, i movimenti nazionali sorti all'interno degli imperi, ad esempio di quello asburgico, fino all'ultimo, ossia fino al 1917 inoltrato, aspiravano non alla distruzione dell'impero, ma alla sua riforma in chiave federativa³. L'obiettivo era quindi non l'indipendenza, ma una maggiore autonomia. Si può giustamente far presente che le strategie politiche dipendono dai rapporti di forza sul campo: se quei movimenti avessero potuto, forse avrebbero volentieri lottato per l'indipendenza statale. Sempre secondo questa lettura, è per via della loro debolezza e per paura di essere fagocitati da altri nazionalismi vicini, più forti, che si preferiva rimanere nel protettivo abbraccio asburgico. Questo può essere, e in parte senz'altro lo fu.

Fatto sta che già solo questo azzoppa una buona parte dei discorsi nazionalisti post-imperiali e delle storiografie che li hanno successivamente sorretti, vale a dire che gli imperi sarebbero stati abbattuti grazie alle battaglie condotte dai movimenti nazionali oppressi. È questo un tranello interpretativo dal quale lo storico, e ogni cittadino critico, deve ben guardarsi: quello di proiettare l'agone politico di stampo nazionalistico contemporaneo indietro nel tempo, arrivando così a vedere ovunque, dal medioevo in poi, "nazioni" (trascurando il fatto che le *nationes* medievali erano cosa ben diversa dalle comunità nazionali attuali) in lotta fra loro, sempre con il fine dell'indipendenza statale. È un vizio teleologico molto diffuso che caratterizza non solo il pensiero comune, ma anche i discorsi ufficiali e le strumentalizzazioni politiche del passato⁴.

A leggere invece quanto ricostruiscono storici attenti ed equilibrati, la crisi degli imperi – pensando a quello asburgico, come pure quello ottomano e per tacere ovviamente di quello russo – hanno motivazioni ben diverse⁵. Credere

The Soviet Union and The Russian, Ottoman, and Habsburg Empires, Routledge, New York, 1997, e più recentemente LEONHARD J., HIRSCHHAUSEN U. VON, *Imperi e stati nazionali nell'Ottocento*, il Mulino, Bologna, 2014.

³ Per un recente studio legato al movimento nazionalista croato, VELIZ F., *The Politics of Croatia-Slavonia 1903-1918. Nationalism, State Allegiance and the Changing International Order*, Harrassowitz Verlag, Wiesbaden, 2012.

⁴ Per una panoramica, KOLSTØ P., *Strategies of Symbolic Nation-Building in South Eastern Europe*, Routledge, London-New York, 2014.

⁵ DOGO M., *Genesi e primi sviluppi degli Stati post-ottomani nei Balcani: fattori, repliche e variazioni*, in ID. (a cura di), *Schegge d'impero, pezzi d'Europa. Balcani e Turchia fra continuità e mutamento 1804-1923*, LEG, Gorizia, 2006, pp. 11-55; LAMPE J.R., JACKSON M.R., *Balkan Economic History (1550-1950). From Imperial Borderlands to Developing Nations*, Indiana University Press, Bloomington, 1982; SMITH S.A., *La rivoluzione russa: un impero in crisi (1890-1928)*, Carocci, Roma, 2017.

che gli imperi siano stati mandati a pezzi a suon di picconate dei movimenti nazionali significa fare il gioco degli ideologi nazionalisti, ed è un esercizio storiografico assai limitato.

Per di più, gli studi d'ambito asburgico hanno ripreso quelli sulle ibride "nazionalizzazioni dei confini"⁶, arrivando ad elaborare da una decina d'anni ormai una categoria che si è rivelata estremamente fortunata, detta "indifferenza nazionale"⁷. Per mezzo di essa, applicata a un ampio numero di casi di studio, spesso con un approccio microstorico, si è potuto dimostrare come ampi segmenti della popolazione in epoca tardo-asburgica dimostrasse un'estrema elasticità quando si trattava di percezione e auto-percezione in termini nazionali⁸. Questo assunto generale in termini asburgici sembra valere anche per le regioni asburgiche slavo-meridionali e sarebbe molto fruttuoso estenderlo all'intero spazio jugoslavo⁹.

Si legge spesso, quindi, che gli imperi abbiano lasciato dietro di sé una pesante eredità, ossia una profonda frammentazione etnica, che avrebbe attraversato e messo poi in crisi le società post-imperiali. Nel contesto dell'impero ottomano, la struttura amministrativa stessa, organizzata attorno ai *millet*, ossia alle comunità religiose, rinunciava persino teoricamente a costruire un'omogeneizzazione etno-religiosa. Eppure, in nessun caso, che si tratti dell'impero asbur-

⁶ MÜLLER M.G., PETRI R. (Hrsg.), *Die Nationalisierung von Grenzen: zur Konstruktion nationaler Identität in sprachlich gemischten Grenzregionen*, Verlag Herder-Institut, Marburg, 2002; PETRI R. (a cura di), *Regioni plurilingue e frontiere nazionali*, in *Memoria e ricerca*, 15, 2004; su confini e regioni in chiave storica: HAUPT H.G., MÜLLER M.G., WOOLF S.J. (eds.), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries*, The Hague, Kluwer, 1998; SALVATICI S. (a cura di), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, Catanzaro, 2005; DE NICOLÒ M. (a cura di), *Storie regionali*, in *Memoria e ricerca*, 22, 2006.

⁷ ZAHRA T., *Imagined Noncommunities: National Indifference as a Category of Analysis*, in *Slavic Review*, 69, 2010, pp. 93-119; GINDERACHTER M. VAN, FOX J. (eds.), *National Indifference and the History of Nationalism in Modern Europe*, Routledge, New York, 2019.

⁸ JUDSON P.M., *Guardians of the Nation: Activists on the Language Frontiers of Imperial Austria*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 2006; KING J., *Budweiser into Czechs and Germans: A Local History of Bohemian Politics, 1848-1948*, Princeton University Press, Princeton, 2002; BJORK J., *Neither German nor Pole: Catholicism and National Indifference in a Central European Borderland*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008; ZAHRA T., *Kidnapped Souls: National Indifference and the Battle for Children in the Bohemian Lands, 1900-1948*, Cornell Press, Ithaca, 2008.

⁹ Per alcune indagini d'epoca pre-jugoslava, PETRUNGARO S., *Pietre e fucili. La protesta sociale nelle campagne croate di fine Ottocento*, Viella, Roma, 2009; ID., *Popular Protest against Hungarian Symbols in Croatia (1883-1903). A Study in Visual History*, in *Cultural and Social History*, 13, 2016, pp. 503-520. Per uno stimolante contributo recente, legato alla Bosnia tardo-ottomana e asburgica, HAJDARPASIC E., *Whose Bosnia? Nationalism and Political Imagination in the Balkans, 1840-1914*, Cornell University Press, Ithaca, 2015.

gico, ottomano, o dei nascenti principati e regni indipendenti, le percezioni di sé stessi in termini regionali, linguistici o religiosi vanno automaticamente interpretate come identità nazionali moderne, consapevoli, sviluppate e diffuse nella popolazione¹⁰.

Perché non solo al contadino dell'isolato paesino di montagna poteva premere, più che il richiamo nazionale, l'andamento della semina e della raccolta, ma anche all'educato ceto medio urbano, ad esempio il buon commerciante, poteva interessare, più che sentirsi e schierarsi per una parte, considerarsi come un elemento ambiguo, capace di sentirsi a proprio agio in più contesti economici nazionali, e di avere a che fare con una clientela multilingue. Va da sé che anche questo atteggiamento è caratterizzato da una forte dose di pragmatismo. Far studiare i propri figli in più lingue, affinché possano comprare e vendere merce in più lingue, tra le varie ricadute ha quelle di far girare meglio gli affari. Non è solo una distinzione tra sfera privata e pubblica: questi studi ci raccontano proprio che, come già notavano delusi molti nazionalisti dell'epoca, la popolazione non rispondeva prontamente alle sirene della nazione, era piuttosto apatica e, in poche parole, indifferente.

3. Alleanze trans-nazionali, jugoslavismi

Ma, se *prima* della Jugoslavia non proprio tutti i futuri jugoslavi erano nazionalisti, cosa avvenne poi? Secondo alcune letture diventate di riferimento per decenni, si avviò una fase di forzata e difficile convivenza che non poteva che evolversi nel fastidio, nello scontro, nel conflitto¹¹. Eppure, anche a un livello meramente politico, studi più recenti hanno messo in luce la disponibilità dimostrata da importanti membri della classe politica di allora al fine di cooperare¹². La parola-chiave scelta per questa lettura è quella del "compromesso", segnatamente croato-serbo. Gli autori hanno enfatizzato quindi tutti quei progetti politici che pure vi furono in quegli anni, portando anche a frutti importanti: alleanze elettorali, programmi politici, manifestazioni di solidarietà trans-nazionale, simpatie culturali

¹⁰ Sul rapporto, spesso conflittuale e non semplicemente cooperativo, tra Stato e religione, identità confessionali e movimenti nazionali, nei paesi post-ottomani, si veda ad es. BALDINETTI A., PITASSIO A. (a cura di), *Dopo l'Impero Ottomano. Stati-nazione e comunità religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.

¹¹ Si veda nota 1.

¹² DJOKIĆ D., *Elusive Compromise. A History of Interwar Yugoslavia*, Hurst, London, 2007. Sulle inclinazioni teoriche e i progetti concreti orientati a una collaborazione tra jugoslavi, e persino tra balcanici in generale, nel periodo tra le due guerre, hanno richiamato l'attenzione BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Edizioni Associate, Roma, 1993, cap. 4, e BASCIANI A., *L'illusione della modernità. Il sud-est dell'Europa tra le due guerre mondiali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, pp. 296-317.

reciproche. Nemmeno da questo punto di vista, quindi, la storia della prima Jugoslavia fu solo una storia di fallimenti e idiosincrasie.

Più d'uno, e non solo a partire dal 1918, aveva iniziato peraltro a pensare a un Paese che unisse gli Slavi meridionali sulla base di una loro affinità culturale, se non addirittura nazionale: è lo jugoslavismo, un'idea politica che richiede una storia a sé, anch'essa (ri)scritta recentemente¹³. Tacciata da alcuni come una versione in chiave minore dell'artificiale convivenza già conosciuta nei contesti imperiali, e al di là di tutte le strumentalizzazioni cui, come è naturale per ogni progetto politico, fu sottoposta, è però innegabile che pure qualcuno vi credette sinceramente. Più d'uno concepì la propria identità *anche* come "jugoslavo". Non necessariamente *solo*: perché le identità individuali e collettive, lo sappiamo, non sono né monolitiche né statiche, bensì complesse e mutevoli. Quindi, non c'è da stupirsi e scandalizzarsi se tra gli statunitensi, gli europei, o gli jugoslavi, prende corpo a un certo punto della loro storia un'idea di comunione sovra-nazionale, sulla base della quale pensare a una pacifica convivenza. Lo jugoslavismo non fu certo solo questo, poiché ve ne furono di molte versioni, includendo politiche di integrazione nazionale oppressive¹⁴. Non è certo intenzione mia, né dei colleghi che si occupano di questi temi, mostrare un'immagine irenica di nessun progetto politico. Si tratta qui "solo" di offrire una visione più completa di certe esperienze storiche, che sono ben più complesse, e per questo più interessanti di quanto spesso si legga.

4. Ingegnerie sociali transnazionali

Per chiudere con il periodo interbellico, un accenno alla questione della cittadinanza e della gerarchia sociale. Quello che ho in mente infatti sono tutte quelle misure legislative, pratiche amministrative e innovazioni istituzionali concepite e messe in pratica nel periodo interbellico al fine di plasmare la società: "ingegneria sociale" è il termine tecnico con cui vengono spesso identificate¹⁵. Riguardano

¹³ IVETIĆ E., *Jugoslavia sognata. Lo jugoslavismo delle origini*, Franco Angeli, Milano, 2012; DJOKIĆ D. (ed. by), *Yugoslavism: Histories of a Failed Idea, 1918-1992*, Hurst, London, 2003.

¹⁴ WACHTEL A.B., *Making a Nation, Breaking a Nation: Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*, Stanford University Press, Stanford, 1998; NIELSEN C.A., *Making Yugoslavs: Identity in King Aleksandar's Yugoslavia*, Toronto University Press, Toronto, 2014; TROCH P., *Nationalism and Yugoslavia: Education, Yugoslavism and the Balkans before World War II*, I.B. Tauris, London-New York, 2015.

¹⁵ ETZEMÜLLER T., *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Transcript, Bielefeld, 2009; LUCASSEN L., *A Brave New World: The Left, Social Engineering, and Eugenics in Twentieth-Century Europe*, in *International Review of Social History*, 55, 2010, pp. 265-296; BRÜCKWEH K., SCHUMANN D., WETZEL R.F., ZIEMANN B. (eds.), *Engineering Society: The Role of the Human and Social Sciences in Modern Societies, 1880-1980*, Palgrave, London, 2012;

anzitutto le riforme e le politiche sociali che mirano, con maggiore attenzione che in passato e con modalità differenti, a distinguere tra i soggetti meritevoli di aiuto pubblico e gli altri, sempre più spesso definiti “asociali”¹⁶.

Anche il disciplinamento sociale – il tema di cui mi sto occupando negli ultimi anni – procede nella Jugoslavia tra le due guerre mondiali. È questa una storia completamente taciuta, relegata ai margini della narrazione storica, tutta presa, direi ossessionata, dalla “questione nazionale”. Eppure, è una storia da raccontare, per il fatto che non condizionò soltanto i cosiddetti “marginali” decidendo chi dovesse essere arrestato per accattonaggio e prostituzione, chi invece potesse godere di un sussidio di disoccupazione¹⁷; ma riguardava anche *l'intera* popolazione, inquadrata attraverso comportamenti normativi e devianti, confini tra lecito e illecito, attraverso gerarchie sociali che differenziavano tra cittadini di serie A e cittadini di serie B. Per questa sua portata generale è importante occuparsene.

Più che la nazione, è il diritto a una piena cittadinanza a essere qui in gioco. E in effetti nemmeno all'elemosinante stava tanto a cuore la propria presunta nazionalità, o quella del poliziotto; prioritario era senza dubbio mettere qualcosa sotto i denti. Di più: anche le élites politiche, di Zagabria, Belgrado o Sarajevo, quando si trattava di decidere come combattere, ad esempio, la povertà, non mostravano grandi disaccordi, convergendo anzi intorno a idee, parole, culture evidentemente condivise ed elaborate insieme¹⁸. Un ulteriore esempio, questo, dell'esistenza di importanti fenomeni culturali, istituzionali e politici di fatto a-nazionali, trans-nazionali, e in parte jugoslavi.

FRANZINETTI G., *Sociopolitical Engineering*, in CORNER P., LIM J.-H. (eds.), *The Palgrave Handbook of Mass Dictatorship*, Palgrave, London, 2016, pp. 23-34.

¹⁶ In chiave comparata, ad esempio con l'attenzione all'accesso all'aiuto pubblico e privato dei bisognosi: BRANDES I., MARX-JASKULSKI K. (eds.), *Poor Relief and Charity. Rural Societies in Europe, 1850-1930*, Lang, Frankfurt am Main, 2008; ALTHAMMER B., GESTRICH A., GRÜNDLER J. (eds.), *The Welfare State and the 'Deviant Poor' in Europe, 1870-1933*, Palgrave, London, 2014; GESTRICH A., LUTZ R. (Hrsg.), *Inklusion/Exklusion. Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart*, Lang, Frankfurt am Main, 2004; LINDENMEYER A., *Poverty Is Not a Vice: Charity, Society and the State in Imperial Russia*, Princeton University Press, Princeton, 1996; HERING S., WAALDIJK B. (eds.), *Guardians of the Poor – Custodians of the Public: Welfare History in Eastern Europe 1900-1960*, Barbara Budrich Publishers, Opladen & Farmington Hills, 2006. Più in generale sul controllo sociale: EMSLEY C., JOHNSON E., SPIERENBURG P. (eds.), *Social Control in Europe, 1800-2000*, Ohio State University Press, Columbus, 2004.

¹⁷ Per approfondimenti su questi aspetti: PETRUNGARO S., *The Medical Debate about Prostitution and Venereal Diseases in Yugoslavia (1918-1941)*, in *Social History of Medicine*, 32, 2019, pp. 121-142; ID., *Hostels for Jobless Workers in Interwar Yugoslavia (1921-1941)*, in *International Review of Social History*, 59, 2014, pp. 443-471.

¹⁸ PETRUNGARO S., *Mendiants et philanthropie dans la Yougoslavie de l'entre-deux-guerres*, in *Revue d'histoire de la protection sociale*, 11, 2018, pp. 92-116.

5. Rifondazioni jugoslave e post-jugoslave

Se la Seconda guerra mondiale ha drammaticamente mostrato gli effetti che teorie nazionali, persino razziali e razziste, hanno avuto anche tra gli Slavi del sud, persino in questo contesto è possibile vedere altro. Perché a fronte di nazionalismi criminali sorsero forme di resistenza antifascista dall'esplicito carattere sovranazionale¹⁹. Di nuovo, nemmeno in questo caso si vuole edulcorare la storia fornendo un'immagine idilliaca del movimento resistenziale jugoslavo. Questa era piuttosto l'immagine fornita dalla propaganda d'epoca socialista, che dipingeva i popoli jugoslavi nei loro costumi popolari, che ballavano tenendosi per mano²⁰. Non siamo così naïve da credere in toto a quella rappresentazione strumentale.

Tuttavia, è innegabile che anche nella seconda Jugoslavia vi furono forme di sincera adesione al progetto jugoslavista, nella sua nuova versione, che rispetto a quella monarchica era meno nazionalista, e ora anche socialista. La collaborazione e il "compromesso", non solo tra serbi e croati, prese corpo e in vario modo resistette per alcuni decenni. Similmente all'impero asburgico letto come "prigione dei popoli", anche la Jugoslavia è stata presentata come innaturale, forzata e violenta coabitazione tra comunità etniche incompatibili. Ma è sufficiente qualche conversazione a tavola con jugoslavi non troppo nazionalisti perché sorga più d'un dubbio rispetto all'affidabilità di quel quadro. E se le conversazioni occasionali non sono ritenute sufficienti, esiste ormai un'ampia mole di studi che ha smontato la tesi dell'"odio atavico" che avrebbe prodotto le guerre degli anni '90²¹.

¹⁹ Sulle tensioni tra istanze nazionali e internazionaliste, si veda la raffinata analisi di WÖRSDÖRFER R., *Krisenherd Adria 1915-1955. Konstruktion und Artikulation des Nationalen im italienisch-jugoslawischen Grenzraum*, Schöningh, Paderborn, 2004 (ed. it. Il Mulino, 2009), pp. 315-425. Per una prospettiva di genere: WIESINGER B.N., *Partisaninnen. Widerstand in Jugoslawien 1941-1945*, Böhlau, Wien, 2008.

²⁰ Sulla rappresentazione semplicistica del movimento resistenziale jugoslavo: HÖPKEN W., *Der Zweite Weltkrieg in den jugoslawischen und post-jugoslawischen Schulbüchern*, in ID. (Hrsg.), *Öl ins Feuer? Schulbücher, ethnische Stereotypen und Gewalt in Südosteuropa*, Hahnische Buchhandlung, Hannover, 1996, pp. 159-177; ID., *Guerra, memoria ed educazione in una società divisa: il caso della Jugoslavia*, tr. it. in *Passato e presente*, 43, 1998, pp. 61-90; PETRUNGARO S., *La 'Lotta di liberazione popolare' in Jugoslavia e negli Stati successori: una questione di (r)esistenza*, in AGOSTI A., COLOMBINI C. (a cura di), *Resistenza e autobiografia della nazione. Uso pubblico, rappresentazione, memoria*, Edizioni Seb 27, Torino, 2012, pp. 309-319.

²¹ GAGNON V.P., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca, 2004; BOUGAREL X., *Yougoslavie: la "revanche des campagnes" entre réalité sociologique et mythe nationaliste*, in *Balkanologie*, 2, 1998, pp. 17-35; più recentemente lo stesso autore è tornato sul tema sollevando nuove questioni: ID., *Twenty Years Later: Was Ethnic War Just a Myth?*, in *Südosteuropa*, 4, 2013, pp. 568-577; HALPERN J.M., KIDECKEL D.A. (eds.), *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture and History*, The Pennsylvania State University, University Park, 2000; ŽANIĆ I., *Flag on the Mountain. A Political Anthropology of War in Croatia and Bosnia*, Saqi, London, 2007.

Le dinamiche della violenza collettiva sono anch'esse un fenomeno assai complesso. Gli studi interdisciplinari (penso anzitutto a quelli sociologici e antropologici), anche solo quelli legati all'ex Jugoslavia, hanno messo bene in luce i fattori economici, il ruolo delle paure, quello degli "impresari dell'odio", che strutturano le mobilitazioni a livello locale e regionale²². Al di là della scarsa considerazione che, per mettere in atto un massacro a livello locale basta, in certe condizioni, un piccolo gruppo di uomini armati, i conflitti che hanno portato alla dissoluzione della Jugoslavia sono stati senz'altro caratterizzati da antagonismi nazionali. Eppure, non possono essere spiegati semplicemente ricorrendo a quella chiave interpretativa. Mi sforzerei di non cadere, di nuovo, nella trappola teleologica per cui quanto è avvenuto fosse "destino" che avvenisse. Questo atteggiamento priva di responsabilità quegli attori che invece hanno promosso e orientato il conflitto. Invece di chiedermi se il serbo e il croato siano davvero una lingua o due diverse, invece che parlare di eredità medioevali (si veda l'onnipresenza del mito della "battaglia del campo dei merli", del 1389)²³, o di "spazi vitali" delle comunità nazionali, va messo al centro il concetto appunto di "responsabilità", cercando, come è stato fatto sia in sede storiografica sia, con obiettivi diversi, in sede giudiziaria, di ricostruire nel dettaglio gli eventi e di individuare quanti hanno fatto di tutto perché la dissoluzione della Jugoslavia fosse drammatica.

E adesso? Ora che la Jugoslavia non c'è più? Attualmente continuano i progetti nazionali esclusivisti, serbo, bosgnacco, croato e via dicendo, e vengono senz'altro mantenuti vivi discorsi e pratiche di ostilità reciproca. Eppure, nemmeno ora sono scomparsi atteggiamenti alternativi. Vi è ad esempio una potente "jugonostalgia", diffusa e non irrilevante, che caratterizza non solo la memoria di chi in Jugoslavia è vissuto davvero, ma anche chi è nato dopo²⁴. Ha a che fare con la

²² SÉMELIN J., *Purificare e distruggere. Usi politici dei massacri e dei genocidi*, Einaudi, Torino, 2007 (ed. or. 2005); MALEŠEVIĆ S., *The Sociology of War and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; cfr. il classico TROTHA T. von (Hrsg.), *Soziologie der Gewalt*, numero speciale di *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 37, 1997. KALYVAS, S.N., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; ID., *Promises and Pitfalls of an Emerging Research Program: the Microdynamics of Civil War*, in KALYVAS S.N., SHAPIRO I., MASOUD T. (eds.), *Order, Conflict, and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 397-421. Più specificamente in relazione ai territori jugoslavi: DULIĆ T., *Utopias of Nation. Local Mass Killing in Bosnia-Herzegovina, 1941-42*, Uppsala University Library, Uppsala, 2005; KORB A., *Im Schatten des Weltkriegs. Massengewalt der Ustaša gegen Serben, Juden und Roma in Kroatien 1941-1945*, Hamburger Edition, Hamburg, 2013 (ed. it. Massari Editore, 2018).

²³ Per una decostruzione di questo mito: MARTELLI B., *La guerra in Bosnia. Violenza dei miti*, Il Mulino, Bologna, 1997.

²⁴ PETRUNGARO S., *Jugostalgia. Ripensamenti al cospetto della Jugoslavia defunta*, in PETRI R. (a cura di), *Nostalgia. Memoria e passaggi tra le sponde dell'Adriatico*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2009, pp. 255-274; VELIKONJA M., *Titostalgia: A Study of Nostalgia for Josip*

memoria di quegli anni, una memoria, come tutte le memorie collettive, che è plasmata e continuamente riplasmata, guardando in verità sempre al futuro.

Inoltre, sebbene questa non sia la stagione di nuovi progetti nazionali di stampo jugoslavista, di cui infatti non si parla, ci troviamo ormai – perlomeno in certi settori della società – in una fase effettivamente post-bellica, dove emergono pratiche dal basso che in qualche modo vanno al di là dei presunti confini invalicabili²⁵. E se prima ho fatto l'esempio del contadino, del commerciante, dell'elemosinante, ora porto quello del cestista. Come dimostrato da alcuni studi sul campo, c'è tutta una serie di attività, non solo economiche (questo è ovvio), ma anche sportive, che ha ripreso ad uscire dagli angusti confini nazionali, per ricostruire un circuito post-jugoslavo. Perché per organizzare un bel torneo di basket è meglio muoversi tra Zagabria, Belgrado e Skopje, che giocare sempre con gli stessi amici del quartiere²⁶. Vi sono inoltre svariate iniziative artistiche che si pongono come obiettivo quello di capitalizzare il passato jugoslavo, sfruttandolo per la mobilitazione politica attuale. Lo studio di alcuni cori post-jugoslavi può rivelarsi in questo senso molto interessante²⁷.

Così, la Jugoslavia non c'è più, eppur in qualche modo persiste. Questi processi di riavvicinamento, non promossi dall'alto, contrastano seriamente, “dal basso”, la tesi della naturale incompatibilità. Si tratta di pratiche informali e non governative, a volte orientate al profitto economico, altre invece espressione di una comune cultura. A modo loro, esse criticano quelle teorie politiche e i progetti conseguenti che si sono posti come obiettivo la separazione. Una partita a basket non abbatte i muri né ferma le guerre; offre però una nota ottimista, che non fa mai male, e uno sguardo interessante sulla realtà post-jugoslava, che va ben al di là del canestro.

Broz, Peace Institute, Ljubljana, 2008; KOLSTØ P., *Identifying with the Old or the New State: Nation-Building vs. Yugonostalgia in the Yugoslav Successor States*, in *Nations and Nationalism*, 20, 2014, pp. 760-781; per un quadro di riferimento più ampio alle nostalgie post-comuniste: TODOROVA M., ZSUZSA G. (eds.), *Post-Communist Nostalgia*, Berghahn Books, New York-Oxford, 2010; RAUDVERE C. (ed. by), *Nostalgia, Loss and Creativity in South-East Europe: Political and Cultural Representations of the Past*, Palgrave Macmillan, London, 2018.

²⁵ RISTIĆ I. (ed. by), *Defragmenting Yugoslavia*, numero tematico di *Südosteuropa*, 59, 2011.

²⁶ RISTIĆ I., *Rapprochement as a Paradigm Shift: Does the Wheel Come Full Circle in Former Yugoslavia?*, in *ivi*, pp. 286-300.

²⁷ PETROVIĆ T., *The Political Dimension of Post-Socialist Memory Practices: Self-Organized Choirs in the Former Yugoslavia*, in *ivi*, pp. 315-329.

MICHELE MIONI

COESIONE SOCIALE E SCELTE GEOPOLITICHE

I WELFARE STATE NAZIONALI NEGLI SPAZI EUROPEI (1919-2019)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il periodo interbellico e l'internazionalizzazione delle politiche sociali. – 3. La Seconda guerra mondiale e le “nuove” politiche sociali. – 4. La Guerra fredda globale ed il *welfare State* europeo. – 5. Il tornante neoliberista ed il “modello sociale europeo”. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Lo sviluppo della politica sociale in Europa nel XX secolo è stata oggetto di varie periodizzazioni. Storici e scienziati sociali si sono soffermati sulla progressiva stratificazione e sul coordinamento da parte dello Stato delle varie branche della politica sociale¹. Secondo tali interpretazioni, il *welfare State* postbellico ha rappresentato il culmine di un'evoluzione, prettamente europea, verso società sempre più inclusive, prospere e democratiche. Tale visione è stata suffragata, a partire in particolar modo dagli anni '90, da una retorica pubblica che ha identificato il *welfare State* come parte di un modello sociale comune al continente europeo (occidentale)².

¹ RITTER G., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenbourg, München, 1991; BRIGGS A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 2, 1961, pp. 221-258; HECLO H., *Towards a New Welfare State?*, in FLORA P., HEIDENHEIMER A.J. (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 1984, pp. 384-406; ALBER J., *Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 12, 1982, pp. 361-421; ID., *L'espansione del Welfare State in Europa occidentale: 1900-1975*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 13, 1983, pp. 203-260.

² WHYMAN P.B., BAIMBRIDGE M., MULLEN A., *Revisiting the European Social Model(s) Debate: Challenges and Prospects*, in *L'Europe en Formation*, 2, 2014, pp. 8-32; NIKLASSON L., *Competing Narratives on the European Social Model: the Birth of a Rhetorical Alliance*, in *L'Europe en Formation*, 2, 2014, pp. 67-79.

Questo contributo non intende discutere limiti e generalizzazioni di periodizzazioni e categorie dello stato sociale europeo. Si vuole piuttosto sottolinearne una dimensione sottostimata, ossia il suo ruolo nel ridefinire i campi di appartenenza geopolitica nelle relazioni intraeuropee, in quelle transatlantiche e, durante la Guerra Fredda, tra i due blocchi. Le politiche di *welfare* in Europa sono state plasmate tanto da istanze domestiche nei singoli paesi quanto dalle relazioni internazionali. Dall'interrelazione di questi due aspetti è stato possibile immaginare un terreno comune che identificasse le esperienze nazionali all'interno di quello che sarebbe stato considerato alla fine del '900 un paradigma europeo comune.

Nel corso del XX secolo la natura della politica sociale è mutata profondamente, non ultimo nelle definizioni lessicali che hanno indicato le politiche di protezione sociale, assistenza, sanità pubblica³. Una costante è stata però l'importanza della politica sociale nel ridefinire modelli di intervento nazionale e alleanze sovranazionali. Nell'immaginario collettivo si è sedimentata un'identificazione tra le *politiche* degli Stati europei e l'affermazione del *welfare* dopo il 1945. Se inizialmente le riforme di sicurezza sociale erano materia interna ai singoli Paesi, sin dai primi anni '50 si è tentato di armonizzarle attraverso l'azione di organismi internazionali e con accordi bilaterali tra singoli Stati. Con il processo di integrazione europea, tale convergenza ha assunto una maggiore rilevanza come *politica* europea tout court.

Pur analizzando il *welfare State* nella geopolitica dell'area europea, non è esistito né esiste un unico modello di *welfare* europeo, ma vi sono piuttosto modelli di *welfare* europei. Al contempo, la competizione tra sistemi sociali in Europa è stata sovente funzionale alle scelte geopolitiche degli Stati. La linea di demarcazione tra i diversi *welfare* europei va ricercata nelle diverse *policy legacies* nazionali piuttosto che nel confronto tra modelli sociali concorrenti. Nella retorica pubblica del '900, però, l'esistenza di tali modelli ha contribuito a ridefinire le identità delle aree geopolitiche. Questa dialettica tra politiche nazionali ed appartenenze sovranazionali offre una chiave di lettura interessante per comprendere la mutevolezza dei progetti politici in Europa nell'ultimo secolo.

La struttura del saggio segue un percorso cronologico, evidenziando l'interrelazione tra il rinnovamento del patto sociale a livello nazionale con i mutamenti geopolitici europei ed internazionali, inclusi i paradigmi ideologici entro cui la politica sociale si è sviluppata. La prima sezione si sofferma sul dibattito domestico ed internazionale nel periodo interbellico. La seconda analizza i cambiamenti intervenuti durante la Seconda guerra mondiale nella ridefinizione delle politiche sociali in Europa. Successivamente, ci si concentra sul legame tra

³ PETERSEN K., BÉLAND D. (eds.), *Analysing Social Policy Concepts and Language. Comparative and Transnational Perspectives*, Policy Press at the University of Bristol, Bristol, 2014.

welfare State e Guerra fredda. Un'ultima sezione mette a fuoco le dinamiche dello stato sociale in Europa in seguito all'affermazione del neoliberalismo, e dal crollo del Muro di Berlino sino agli sviluppi recenti.

2. Il periodo interbellico e l'internazionalizzazione delle politiche sociali

Sin dall'inizio del XX secolo, le politiche sociali rispondevano a necessità di stabilizzazione sociale domestica e a considerazioni sulla capacità di proiezione all'estero delle potenze imperiali europee. Il nesso tra politica sociale, legittimazione politica e politica di potenza era ugualmente presente all'indomani della Grande guerra, periodo in cui si delineava l'importanza della costruzione di un sistema di protezione sociale più coordinato per far fronte ai compiti della ricostruzione.

La Repubblica di Weimar è solitamente presa ad esempio della costruzione di un patto sociale che ha allargato i perimetri dello Stato ed i diritti dei cittadini. Il compromesso socialdemocratico combinava repressione contro i comunisti e concessioni in materia sociale. La Costituzione di Weimar riconosceva il diritto alla protezione sociale e all'assistenza, e schemi di assegni familiari e pensioni pubbliche⁴. Sebbene molte di queste misure fossero già effettive in Germania, lo "stato sociale" di Weimar si proponeva di democratizzare la vita politica tedesca e di porre i diritti maggiormente al centro della politica sociale⁵. Tale compromesso istituzionale e sociale fondava la propria legittimazione sulla restaurazione dell'autorità dello Stato e della pace sociale, e su un programma sociale che ampliava le basi sociali delle assicurazioni obbligatorie⁶. L'allargamento della protezione sociale, specie in materia di disoccupazione, fallì con l'inasprirsi della crisi e la crescente alienazione delle classi medie e lavoratrici alla Repubblica⁷. Il declino dello "stato sociale" di Weimar dimostrò l'impossibilità di portare avanti riforme senza un sostegno interclassista ed il supporto degli apparati burocratici dello Stato.

In Francia, la riannessione dei territori di Alsazia e Lorena, che godevano del sistema assicurativo tedesco, poneva il problema dell'armonizzazione della legislazione sociale su tutto il territorio francese⁸. La guerra inoltre creò nuove

⁴ Artt. 161-163 della "Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919", *Reichsgesetzblatt*, 1919, n. 152, p. 1414.

⁵ BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.

⁶ PRELLER L., *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Athenäum, Düsseldorf, 1978.

⁷ MOSES J.A., *German Social Policy (Sozialpolitik) in the Weimar Republic 1919-1933*, in *Labour History*, 42, 1982, pp. 83-93.

⁸ CHOLLET M., HAMON G., *Le problème des assurances sociales en Alsace-Lorraine*, Giard & Brière, Paris, 1919.

problematiche sociali, alle quali la previdenza privata e mutualistica non poteva per sua stessa natura far fronte. Anche in Francia si voleva garantire la coesione nazionale attraverso una mediazione con ceti ed interessi divergenti. Una prima riforma delle assicurazioni sociali si ebbe tra il 1928 e il 1930⁹. Queste leggi furono l'esito di un compromesso dello Stato con il settore mutualistico che, forte della "tradizione francese di previdenza libera" e del suo ruolo nel promuovere la solidarietà sociale nella III Repubblica, si ritagliò ampi spazi di azione all'interno del nuovo e complesso meccanismo delle assicurazioni sociali obbligatorie¹⁰.

Nell'Italia liberale, la *Commissione Rava* fu incaricata di uno studio per la risistemazione della legislazione sociale nell'ambito della ricostruzione. Nel 1919 furono aumentate le pensioni e varate assicurazioni contro la disoccupazione¹¹. L'avvento del fascismo non modificò il rafforzamento della legislazione sociale dell'ultima fase liberale, mantenendo un'impostazione occupazionale. Il fascismo inserì le assicurazioni sociali nella cornice ideologica della *Carta del Lavoro*, che promuoveva il lavoro come un dovere sociale da tutelare per rafforzare la potenza della nazione. Il testo menzionava l'ampliamento degli schemi esistenti per incidenti sul lavoro, malattia, disoccupazione, tubercolosi, assegni familiari e disoccupazione giovanile. Le successive riforme hanno delineato una frammentazione corporativa all'interno di schemi pubblici obbligatori, in cui le casse previdenziali mantenevano inalterata l'impostazione liberale della previdenza sociale¹².

In Gran Bretagna la questione della disoccupazione incise sulle riforme sociali¹³. La coesistenza di previdenza contributiva e assistenza pubblica sollevava problemi politici e fiscali, per il potere discrezionale degli apparati amministrativi e per il finanziamento dei benefits. Tra il 1931 e il 1935, anni in cui stavano emergendo governi fascisti all'estero in presenza di alti tassi di disoccupazione, furono razionalizzati in Gran Bretagna gli schemi contro la disoccupa-

⁹ Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, *Texte officiel et complet de la Loi sur les Assurances sociales. Loi du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1930*, Etienne Chiron Editeur, Paris, 1930.

¹⁰ SIMON D., *Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932)*, in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 4, 1987, pp. 587-614.

¹¹ RAPINI A., *Il discorso politico di Luigi Rava: lavoro, democrazia, riforma sociale*, in MATTERA P. (a cura di), *Momenti del Welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Viella, Roma, 2012, pp. 19-53. "Decreto-Legge n. 603, 21 aprile 1919", in GU, 1° maggio 1919, n. 104; "Decreto Luogotenenziale n. 6, 5 gennaio 1919", in GU, 30 gennaio 1919, n. 25.

¹² BOTTAI G., *La Carta del Lavoro*, Edizioni Diritto del lavoro, Roma, 1927.

¹³ CREW A. et al. (eds.), *The Unemployment Insurance Acts, 1920-1930*, Jordan & Sons, London, 1930.

zione¹⁴. Dal 1935, una nuova struttura governativa centrale unificava le precedenti istituzioni di sostegno ai disoccupati; diminuiva la discrezionalità nell'intervento pubblico e si metteva in discussione l'impianto delle *Poor Laws*. La crisi economica faceva da sfondo ad un dibattito sulla riconsiderazione delle politiche contro la disoccupazione. L'allora direttore della *London School of Economics*, Lord William Beveridge, proponeva misure rivolte al lato dell'offerta, come gli stimoli agli investimenti, criticando l'approccio emergenziale che demoralizzava il corpo politico e sociale del paese erodendo la tenuta della coesione nazionale¹⁵.

Le politiche sociali si stavano internazionalizzando, nel senso di una crescente competizione tra modelli politici e di circolazione di idee e programmi¹⁶. I due processi si sono peraltro giustapposti ed è complicato discernere tra propaganda ed effettiva diffusione/imitazione delle politiche sociali.

Il fascismo comprese da subito i vantaggi nel propagandare all'estero le proprie politiche sociali¹⁷. Il regime promuoveva la coesione nazionale attraverso la collaborazione interclassista; tali erano di fatto anche gli obiettivi dei paesi democratici e liberali, ma il fascismo affermava di essere il solo modello che potesse raggiungerli, ponendosi come terza via tra collettivismo e liberalismo, e dimostrando come "datori di lavoro e operai e professionisti e artisti e artigiani e perfino pubblici dipendenti, adunati nelle rispettive associazioni, possono marciare compatti e concordi senza sostare all'ombra della perfida tradizione democratica"¹⁸. A tal fine, il regime stabilì legami con settori sindacali o politici critici con l'ortodossia politica ed economica in molti paesi europei¹⁹.

Durante la Grande Depressione, nei Paesi occidentali si discuteva su come rispondere alla crisi di fiducia nel capitalismo e nelle istituzioni democratiche,

¹⁴ GLYNN S., OXBORROW J., *Interwar Britain. A Social and Economic History*, Allen and Unwin, London, 1976.

¹⁵ BEVERIDGE W., *Unemployment: A Problem of Industry*, Longmans, Green & Co., London-New York-Toronto, 1930.

¹⁶ RODGERS D.T., *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Harvard University Press, Harvard, 2000; PATEL K.K., *The New Deal: A Global History*, Princeton University Press, Princeton, 2016.

¹⁷ MUSSOLINI B., *Il secolo scorso ha visto l'economia capitalistica, il secolo attuale vedrà l'economia corporativa. Congresso dei Sindacati fascisti, Roma 7 maggio 1928-VII*, in ID., *Mussolini parla agli operai*, Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Industria, Roma, 1941, pp. 25-27; *La Carta del Lavoro nei principi generali del diritto fascista*, Istituto Nazionale per le Relazioni Culturali con l'Estero, Roma, 1942.

¹⁸ BOTTAI G., *La Carta del Lavoro*, cit., p. 12.

¹⁹ Questo è stato il caso del Convegno italo-francese di studi corporativi, tenutosi a Roma nel 1935. PARLATO G., *Il convegno di studi italo-francesi (1935) con il testo integrale degli atti*, Fondazione Ugo Spirito, Roma, 1990.

in una rete transnazionale che favoriva la circolazione di idee e progetti anche tra sistemi politici concorrenti²⁰. Il terzo polo di riferimento era l'Unione Sovietica. Nel 1917, si tentò di combinare il programma comunista con la tradizione legislativa prerivoluzionaria. Abbandonate le ipotesi universalistiche, le riforme degli anni '20 potenziarono le tutele per la classe operaia, a spese di altre categorie sociali. In modo simile ai Paesi dell'Europa occidentale, si separò la previdenza sociale per i lavoratori, gestita da casse di categoria, dall'assistenza ai disabili e ai disoccupati, amministrata da agenzie pubbliche. Un'ulteriore restrizione fu operata negli anni '30, contestualmente ai processi politici e socioeconomici in atto nel paese. La disoccupazione, fenomeno associato al sistema capitalista, fu cancellata dalle categorie statistiche ufficiali, così come le relative assicurazioni, eliminate nel 1930. Mentre in Gran Bretagna si smantellavano i meccanismi discriminatori delle *Poor Laws*, in URSS, nel clima dello stakanovismo, fu reso più difficile l'accesso alle prestazioni contro invalidità e malattia. Il controllo sindacale sulle assicurazioni diede agli apparati burocratici un ampio potere discrezionale, che favoriva certe categorie lavorative a discapito di altre²¹. La politica sociale divenne funzionale all'ideologia produttivistica del regime e all'industrializzazione a tappe forzate del paese.

Il fascino che l'URSS esercitava sulle élites intellettuali occidentali non era dovuto alle misure di protezione sociale, di cui si aveva scarsa conoscenza. Si trattava piuttosto di dare risposte alla crisi del *laissez-faire* che erodeva la legittimazione istituzionale dei regimi liberali. I coniugi Webb, esponenti dell'ala "collettivista" del movimento Fabiano, ancora nel 1944 parlavano di "una nuova civilizzazione" sovietica, mentre lo stesso John Maynard Keynes riteneva che l'esperimento sovietico scuotesse alle fondamenta i vecchi paradigmi ideologici dell'Occidente²².

Alla vigilia della Seconda guerra mondiale la politica sociale assunse maggiore importanza non solo nel dibattito pubblico nei singoli paesi. Essa definiva il campo di appartenenza dei regimi politici e ricalcava il sistema delle alleanze internazionali. Le potenze dell'Asse rimarcavano una via "fascista" o "nazional-socialista" alle politiche sociali. Benché le riforme delle assicurazioni sociali in

²⁰ GÖTZ N., PATEL K.K., *Facing the Fascist Model: Discourse and the Construction of Labour Service in the USA and Sweden in the 1930s and 1940s*, in *Journal of Contemporary History*, 1, 2006, pp. 57-73; SANTOMASSIMO G., *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Carocci, Roma, 2006.

²¹ CAROLI D., *Un Welfare State senza benessere. Insegnanti, impiegati, operai e contadini nel sistema di previdenza sociale dell'Unione Sovietica (1917-1939)*, Eum, Macerata, 2016.

²² WEBB S., WEBB B., *Soviet Communism: A New Civilisation*, Longmans & Green, London-New York, 1944, p. 972; KEYNES J.M., *The End of laissez-faire*, Hogart Press, London, 1926, ora in ID., *The Collected Writing of John Maynard Keynes. Volume IX. Essays in Persuasion*, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, pp. 287-288.

Germania e Italia si ponessero in continuità con le rispettive tradizioni nazionali, tale discorso era funzionale alla narrazione di un'alterità irriducibile rispetto alle democrazie capitaliste occidentali e al modello collettivista sovietico.

3. La Seconda guerra mondiale e le “nuove” politiche sociali

La guerra ha intensificato la rete di circolazione transnazionale da ambo le parti. La politica sociale ha contribuito a indirizzare le scelte interne e geopolitiche delle potenze nei programmi che venivano elaborati per il dopoguerra, legando l'ordine interno degli Stati con quello internazionale.

La sicurezza sociale ha definito, con connotati diversi in ogni paese, un approccio volto a differenziarsi dalla tradizione assicurativa europea precedente. Il primo uso ufficiale del termine è fatto negli Stati Uniti, con il *Social Security Act* del 1935²³. La sua formulazione è attribuita al riformatore sociale americano Abraham Epstein, che coniò il termine per distinguere la sicurezza sociale dal modello assicurativo bismarckiano²⁴. Esso è diventato di uso comune durante la Seconda guerra mondiale, nell'ambito di un dibattito transatlantico ed interno al mondo anglo-americano. Il più importante manifesto propagandistico ne è stata la *Carta Atlantica*, che tra i punti principali proclamava l'impegno a “liberare i cittadini dal bisogno” riprendendo la formulazione rooseveltiana delle “quattro libertà” che distinguevano le democrazie dalle forze dell'Asse²⁵.

Inspirandosi a questo documento, tra 1941 e 1942 gli Alleati elaborarono piani di sicurezza sociale per il dopoguerra. Il più conosciuto è il *Rapporto Beveridge*, paradigmatico di un approccio nuovo alla politica sociale, cui fecero seguito i *Libri Bianchi* del governo britannico su assicurazioni sociali, servizio sanitario nazionale e politiche per la piena occupazione²⁶. Sebbene incardinato nella precedente legislazione britannica, esso fissava alcune linee-guida riprese in altri progetti di riforma: unificazione e razionalizzazione amministrativa, semplificazione contributiva, creazione di un servizio sanitario nazionale pubblico, gratuito ed universale. Uno degli aspetti più rilevanti del *Rapporto Beveridge* è stata l'identificazione tra cittadinanza e diritti sociali, così come sistematizzata

²³ “Social Security Act, August 14th, 1935”, 74th Congress, Ch. 531.

²⁴ EPSTEIN P., *Abraham Epstein: The Forgotten Father of Social Security*, University of Missouri Press, Columbia, 2007.

²⁵ ROOSEVELT F.D., *1941 State of the Union Address “The Four Freedoms”*. *Discourse Pronounced on January 6th, 1941*, pp. 20-21; *The Atlantic Charter*, National Peace Council, London, 1942.

²⁶ *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge Presented to Parliament by Command of His Majesty, November 1942*, Cmd. 6405, HMSO, London, 1942.

dal sociologo Thomas Humphrey Marshall nei primi anni '50²⁷. Ciò che rendeva il piano britannico dirompente era l'ampliamento sostanziale delle basi sociali dello Stato ed il rinnovato patto tra poteri pubblici e società. Gli anglo-americani, dopo aver sconfitto il nazismo con la forza delle armi, avrebbero così potuto contendere al comunismo l'influenza sulle classi lavoratrici europee.

Il rapporto ha ottenuto ampio successo per l'adesione ai nuovi principi politici e istituzioni sovranazionali affermatesi nella lotta contro l'Asse, pensate per regolare le relazioni internazionali nel dopoguerra. La sicurezza sociale e la piena occupazione erano ritenute fondamentali per rilegittimare la democrazia all'interno dei singoli paesi e per ricostruire un più pacifico ordine mondiale ed un'economia internazionale aperta²⁸. Particolarmente importante in tal senso è stata l'International Labour Organization (ILO), schieratasi dal 1940 con gli Alleati. Durante la guerra l'organizzazione alimentò un fitto scambio transnazionale ed intergovernativo che legava le due sponde dell'Atlantico e includeva anche gli altri paesi alleati e gli Stati latinoamericani²⁹. Gli esperti dell'ILO collaborarono alla stesura dei piani governativi in Europa e nelle Americhe. Alcuni di loro ricoprirono incarichi politici nei rispettivi Paesi, ed erano perciò consapevoli di come la sicurezza sociale potesse rafforzare la democrazia realizzando una coesione interclassista, rispetto a modelli di politica sociale alternativi o concorrenti.

La Dichiarazione di Philadelphia al 26° Congresso dell'ILO sanciva come l'ordine internazionale post-bellico dovesse basarsi su alcuni postulati in politica interna che definivano il campo democratico: "la guerra contro il bisogno richiede di essere portata avanti con inesorabile rigore all'interno di ogni nazione e con uno sforzo continuo e concertato a livello internazionale" – per raggiungere – "l'estensione di misure di sicurezza sociale per garantire il reddito minimo ed l'assistenza sanitaria completa per tutti coloro che ne necessitano"³⁰. Pure la ricostruzione dei paesi europei doveva passare attraverso riforme della sicurezza sociale ispirate alla *Carta Atlantica*.

Anche la Germania nazista cercò di istituzionalizzare un blocco di alleanze continentali entro cui promuovere politiche sociali come modello per l'Europa

²⁷ MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class: And Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.

²⁸ PINK L., *Freedom from Fear. The Interrelation of Domestic and International Programs*, Harper & Brothers, New York-London, 1944; FISHER A., *Economic Progress and Social Security*, Macmillan, London, 1946.

²⁹ MARGAIRAZ M., "La guerre-monde, matrice du *Welfare State*?", in AGLAN A., FRANK R. (dir.), *1937-1947: La guerre-monde*, 2, Gallimard, Paris, 2015, pp. 883-912.

³⁰ ILC, *Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organization*, adopted by the Conference at its 26th Session, Philadelphia, 10th May 1944, BIT, Montreal, pp. 4 and 6.

del dopoguerra, nel quadro del Nuovo ordine economico europeo³¹. Uno dei primi obiettivi fu soppiantare l'ILO come centrale internazionale della politica sociale. Nel 1941 furono creati a Berlino un nuovo ufficio del lavoro e una nuova rivista internazionale che richiama lo storico bollettino dell'ILO di Ginevra. Sebbene le potenze dell'Asse non abbiano mai elaborato documenti che, come la *Carta Atlantica*, si proponevano di avere un valore universale, uno degli obiettivi delle politiche sociali ed economiche naziste era la creazione di un blocco gerarchico di paesi che condividessero alcune linee di indirizzo comune.

All'interno dello spazio europeo sotto il controllo dell'Asse, Italia e Germania rivendicavano il primato nella riorganizzazione dell'Europa. La guerra era rappresentata come il culmine di una contrapposizione ventennale tra il modello sociale fascista e quello liberale³². Nel 1941, Mussolini proclamava solennemente a Roma, di fronte ai lavoratori, che una "più alta" giustizia sociale tra le nazioni era il prerequisito per realizzare una "più alta" giustizia sociale tra le classi: "a guerra finita, nel rivolgimento sociale mondiale [...] la Rivoluzione Fascista farà un altro passo decisivo in tema di raccorciamento delle distanze sociali"³³.

I Paesi dell'Asse e gli Alleati avevano tutto l'interesse a sottolineare l'esistenza di due approcci diversi alle politiche sociali del dopoguerra, che ricalcavano i due schieramenti. Tale demarcazione era amplificata dai rispettivi servizi di propaganda. Tuttavia, molti regimi sorti dall'occupazione nazista basarono parte della loro legittimazione sull'allineamento al Nuovo ordine europeo, con ciò che ne conseguiva in materia sociale. Nella Francia di Vichy, la "collaborazione di Stato" ha significato anche la compartecipazione ai progetti nazisti per l'ordine sociale post-bellico. Tale terreno comune era più teorico che effettivo, ma alcuni settori del regime davano una precisa connotazione sociale alla "guerra totale" nazista. Le assicurazioni sociali obbligatorie, le associazioni di assistenza e di dopolavoro, le pensioni pubbliche e le politiche familiari erano considerate espressione di una rinnovata solidarietà all'interno della *Volksgemeinschaft*; l'occupazione nazista permetteva di implementare riforme sociali ispirate agli stessi principi comunitaristi anche in Francia³⁴.

³¹ KOTT S., PATEL K.K. (eds.), *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford University Press, Oxford, 2018.

³² Istituto Nazionale di Cultura Fascista, *Plutocrazia e Bolscevismo*, Roma, Quaderni di divulgazione, 1942.

³³ MUSSOLINI B., *La più alta giustizia sociale fra i popoli condizione essenziale per la più alta giustizia sociale fra le classi. Teatro Adriano, 23 febbraio 1941*, in ID., *Mussolini parla agli operai*, Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Industria, Roma, 1941, p. 40.

³⁴ BOUVIER-AJAM M., *L'Etat français sera corporatif*, Office Central d'Organisation Corporative, Paris, 1943.

Spesso i programmi sociali rimasero solo sulla carta o si scontrarono con una radicata stratificazione amministrativa e legislativa. I rispettivi piani di riforma sociale erano conosciuti e studiati, e spesso ingenerarono un meccanismo di competizione su questo terreno. Durante la Seconda guerra mondiale, il tema della protezione sociale è stato al centro dei progetti politici e della propaganda. Tanto il Nuovo ordine europeo prefigurato dai nazisti quanto la *Carta Atlantica* legavano intrinsecamente il patto sociale nei singoli Paesi con il sistema di alleanze internazionali. L'elaborazione di riforme della protezione sociale sempre più avanzate si poneva in diretta competizione con l'altro grande modello sociale in guerra, l'Unione Sovietica. Proprio il confronto con il comunismo nell'immediato dopoguerra è una chiave di lettura per comprendere come il *welfare State* post-bellico abbia ridefinito le politiche nazionali e le aree geopolitiche europee.

4. La Guerra fredda globale ed il *welfare State* europeo

Nell'immediato dopoguerra, quasi tutti i paesi dell'Europa occidentale aprirono commissioni di studio, rapporti o piani di riforma della sicurezza sociale. Oltre alle riforme del governo laburista, o al *plan de sécurité sociale* in Francia, anche in Belgio e nei Paesi Bassi furono proposte riforme di tipo universalistico. In Italia la *Commissione D'Aragona* suggeriva di far propri i principi stabiliti a Philadelphia nel 1944, pur riconoscendo le difficoltà ad implementare una riforma sul modello inglese³⁵.

Anche negli Stati Uniti e in alcuni Paesi ex-coloniali come Egitto ed India la sicurezza sociale sembrava essere tra le priorità nell'agenda politica. Nel 1948, il presidente Harry Truman invitava il Congresso ad ampliare gli schemi di protezione sociale, in un momento in cui

*è particolarmente importante rafforzare il nostro sistema di sicurezza sociale in una congiuntura così critica, quando vengono fatte costantemente affermazioni false, secondo le quali le società democratiche non sono in grado di proteggere i propri cittadini dalle incertezze economiche e sociali della civilizzazione moderna*³⁶.

³⁵ Tra le leggi più rilevanti, si vedano: "National Insurance Act", 1946, c. 67; *National Health Service Act*, HMSO, London, 1946, c. 81; "Ordonnance n. 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale", in *Journal Officiel*, 6 ottobre 1945. Si veda anche Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Relazione sui lavori della Commissione per la riforma della previdenza sociale* (4 luglio 1947-29 febbraio 1948), Atel, Roma, 1948.

³⁶ TRUMAN H., *The President of the United States Transmitting Recommendations relative to Extending and Broadening our Social Security System*, House of Representatives, 80th Congress, 2nd Session, pp. 1-5, p. 4.

La proiezione internazionale dei paesi occidentali era legata alla creazione di un modello che includesse i sistemi di sicurezza sociale. Le contingenze geopolitiche e le preoccupazioni di sicurezza militare, coesione sociale e salvaguardia del sistema capitalista erano alla base delle riflessioni dei riformatori sociali americani³⁷.

Le riforme sociali legittimarono politicamente le classi dirigenti post-belliche e sono state un primo tentativo di stabilire dei principi comuni tra alcuni dei paesi dell'Europa occidentale. Lo sviluppo di un approccio europeo verso ciò che sarebbe stato definito *welfare State* va inquadrato nelle dinamiche interne ed internazionali della Guerra fredda. Le politiche di sicurezza sociale costituivano un asset strategico per gli Stati occidentali, garantendo stabilità domestica e la proiezione degli stati sociali europei al di là della Cortina di ferro e persino nelle realtà coloniali.

Nello spazio europeo, un'interpretazione dello storico Alan Milward dell'evoluzione del *welfare State* negli Stati europei aiuta a comprendere tanto la relazione tra *welfare* e spazio geopolitico europeo nel secondo dopoguerra, quanto le divergenze tra i vari modelli di sicurezza sociale. Secondo l'interpretazione milwardiana, il processo di integrazione europea è stato spronato dall'urgenza degli Stati europei occidentali di salvaguardare i propri interessi strategici domestici ed internazionali³⁸. La cessione di parti di sovranità rispondeva ad una logica di stabilizzazione economica interna ed internazionale, benché gli Stati continuassero ad avocare a sé aspetti rilevanti di politica economica e sociale. Il *welfare State* ha legittimato e "salvato" il perimetro decisionale dello Stato.

La sicurezza sociale restava un ambito di intervento nazionale, anche se le dinamiche politiche delle riforme sociali cominciavano a convergere. Tali erano anche gli auspici dell'ILO, che dal 1948 (sotto la guida dell'ex *new dealer* David Morse) si era schierato con i paesi occidentali nella geopolitica della Guerra fredda. L'ILO è stato anche lo strumento, a livello sovranazionale, di mediazione tra governi e parti sociali nella definizione del patto sociale post-bellico in Occidente ed uno dei maggiori attori nel definire il nuovo paradigma sociale. L'ILO, da cui l'URSS si era ritirata nel 1937, contribuì a plasmare il modello di protezione sociale dell'Europa occidentale.

Sulle considerazioni domestiche si è innestato un meccanismo di competizione e scambio tra lo Stato sociale europeo-occidentale e le democrazie popolari in Europa orientale che non si basava sull'effettiva struttura dei singoli si-

³⁷BURGESS W.R., *American Democracy and the Welfare State. Introduction*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, 24, 1950, pp. 109-111.

³⁸MILWARD A., *The European Rescue of the Nation-State*, London-New York, Routledge, 2000.

stemi di protezione sociale. Nella più parte dei paesi del blocco comunista si era mantenuto un sistema bismarckiano, mentre gli Stati sociali in Europa occidentale differivano tra di loro nell'impianto complessivo³⁹. Il terreno della competizione era, da parte occidentale, la capacità di garantire la sicurezza sociale ai propri cittadini in misura superiore a quella garantita oltre la Cortina di ferro, inserendo il *welfare State* in una cornice istituzionale democratica, in un sistema economico capitalista ed all'interno di un'alleanza geopolitica ancorata agli Stati Uniti. Tale strategia si articolava sul piano nazionale e su quello internazionale. Come notato dal socialdemocratico tedesco Ludwig Preller, "specialmente durante la Guerra fredda è un *welfare State* generoso che schiera i più grandi battaglioni"⁴⁰.

La competizione tra politiche sociali nel secondo dopoguerra non era una semplice strategia politica ma un autentico confronto tra modelli che si auto-rappresentavano come alternativi. Anche in Europa orientale il *welfare* europeo era oggetto di dibattito politico. In termini ideologici, veniva condannato il modello capitalista soggiacente la sicurezza sociale, specialmente dopo la sovietizzazione della politica sociale oltre Cortina dopo il 1947.

Nei fatti, i paesi dell'Europa centro-orientale avevano già un impianto assicurativo in linea con quello dei paesi occidentali. Perlomeno fino al 1949, in Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia le riforme sociali includevano anche elementi di sicurezza sociale universalistica. Con l'irrigidimento dei rapporti tra i due blocchi, le classi dirigenti comuniste virarono verso una riproduzione dei meccanismi di protezione sociale già adottati in URSS negli anni '30 nella discrezionalità nell'accesso all'assistenza, nella natura selettiva dell'intervento in favore della manodopera "socialmente utile" e nel ruolo dato ai sindacati nel gestire la burocrazia delle assicurazioni sociali⁴¹.

Con la destalinizzazione si aprì una nuova fase nello studio dei modelli di *welfare* tra i due blocchi, in un momento in cui la sfida verteva anche sulla capacità di garantire crescita, sviluppo economico, stabilità sociale e consumi. Nel 1957, il Primo ministro britannico Harold MacMillan si presentava agli elettori inglesi – con riferimento ai loro standard di vita e di sicurezza sociale – dicendo che "non erano mai stati così bene". Ma anche in Unione Sovietica il *welfare*

³⁹ BALDWIN P., *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge University Press, New York, 1990; INGLOT T., *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge University Press, New York, 2008.

⁴⁰ Citato in OBINGER H., SCHMITT C., *Guns and Butter? Regime Competition and the Welfare State During the Cold War*, in *World Politics*, 2, 2011, pp. 246-270.

⁴¹ IRONSIDE K., "I Beg You Not to Reject My Plea": *The Late Stalinist Welfare State and the Politics of One-Time Monetary Aid, 1946-1953*, in *Journal of Social History*, 4, 2018, pp. 1045-1068.

era diventato uno strumento di coesione sociale. In un rapporto del 1956, il Ministro della Previdenza Sociale affermava che l'obiettivo della *sicurezza sociale* era "l'elevazione degli standard di vita sovietici", attraverso il finanziamento di assicurazioni sociali, assegni familiari, assistenza medica⁴². Nel 1961, il Congresso del PCUS incoraggiava riforme della sicurezza sociale, assegni familiari, pensioni⁴³.

Tra gli anni '50 e '60, i due blocchi convergevano strutturalmente su alcuni aspetti delle politiche sociali che interessavano le società industriali al di là dell'appartenenza al blocco occidentale o a quello comunista. Anche nelle democrazie popolari le politiche sociali si stavano riorientando verso forme di protezione sociale simili, nel loro funzionamento, a quelle dei paesi occidentali.

Come già durante la guerra, le politiche sociali furono usate per definire aree di appartenenza comuni, opposte ad altri sistemi di alleanze. Allo stesso modo, le differenze nelle politiche sociali tra paesi non hanno però ricalcato esattamente la geopolitica dei sistemi politici in concorrenza. Come scritto dallo scienziato politico Tomasz Inglot,

*il contesto internazionale è necessario per comprendere appieno non solo le traiettorie dei regimi politici o le traiettorie delle politiche sociali nazionali in sé, ma anche la lunga durata dei processi riguardanti il welfare State come un fenomeno globale del XX secolo e oltre. Analizzato su questa prospettiva più lunga, i paesi del centro e dell'est dell'Europa oggi chiaramente dimostrano l'efficace sopravvivenza ed espansione del welfare State democratico ed occidentale, perlomeno nella sua incarnazione bismarckiana e beveridiana, al di là dei confini tradizionali dell'Occidente*⁴⁴.

5. Il tornante neoliberalista ed il "modello sociale europeo"

Con la crisi del 1973-79 entrano in crisi anche i paradigmi del *welfare capitalism*, fondati sulla crescita economica e della sua (moderata) redistribuzione come strumento di coesione sociale. L'epicentro della svolta è stato il mondo anglosassone, già culla della rivoluzione universalista. L'effettivo "consenso" in merito alle politiche di *welfare* in Gran Bretagna tra 1945 e 1973 è stato ridi-

⁴² MOURAVIEVA N., *La sécurité sociale en URSS. Rapport du Ministre de la sécurité sociale de la RSFSR*, Editions Langues Etrangères, Mosca, 1956, p. 22.

⁴³ COOK L., *The Soviet Social Contract and Why It Failed. Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*, Harvard University Press, Cambridge, 1993, p. 20.

⁴⁴ INGLOT T., *Western Welfare States Watched from the East During the Cold War: Condemnation, Competition, and Creative Learning*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, 3, 2013, pp. 241-257.

mensionato dalla storiografia⁴⁵. Eppure, che proprio da Oltremarica sia partita la controffensiva ideologica degli anni '80 ha avuto un valore non solo simbolico. Il riemergere del neoliberalismo è di solito fatto coincidere con l'avvento al potere di Margareth Thatcher in Gran Bretagna e di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Fu tuttavia il leader e premier laburista James Callaghan che, durante la Conferenza programmatica di Blackpool del 1976, ammise per la prima volta l'impossibilità di mantenere la piena occupazione come obiettivo politico primario a fronte di un'inflazione ormai stabilmente a due cifre⁴⁶.

Se i postulati ideologici alla base del *welfare State* stavano cambiando, l'impatto del neoliberalismo sui sistemi del *welfare* è stato meno incisivo di quanto spesso ritenuto. La riduzione della spesa sociale si è limitata a singoli settori, come le pensioni⁴⁷. Il *welfare State* ha creato un vasto blocco di interessi, dalle amministrazioni pubbliche ai beneficiari delle prestazioni sociali che politiche di tagli massicci avrebbero alienato. Lo stesso declino relativo del salario industriale ha avuto conseguenze solo parziali sull'estensione della rete di protezione sociale nei paesi occidentali. Il *welfare State* ha ridisegnato il terreno della politica, e la natura conservatrice delle istituzioni democratiche ha creato interessi trasversali a tutti i livelli della società che hanno dimostrato una certa resilienza alle politiche di austerità⁴⁸.

A fronte di un'aumentata pressione sui conti pubblici e di un incremento dei contributi previdenziali, tra la seconda metà degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, Italia e Francia hanno ampliato la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali e hanno trasformato la natura del loro *welfare State*. In Italia, il Servizio Sanitario Nazionale, istituito nel 1978, ha superato la tradizione mutualistica dell'assistenza sanitaria italiana creando un autentico servizio universalistico. Lo stesso anno in Francia una riforma della protezione sociale attuava i principi universalistici solo parzialmente adottati nel 1945. Furono generalizzati gli schemi previdenziali obbligatori a categorie prima non coperte, includendo così nella sicurezza sociale di base circa il 95% della popolazione, secondo un principio di solidarietà nazionale invece che di affiliazione professionale⁴⁹. Nei pae-

⁴⁵ HARRIET J., KANDIAH M., *The Myth of Consensus. New Views on British History, 1945-64*, Palgrave Macmillan, London, 1996.

⁴⁶ Citato in SASSOON D., *Cento anni di socialismo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, pp. 577-578.

⁴⁷ PIERSON P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994; TORP C., *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2015, pp. 197-242.

⁴⁸ PIERSON P., *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in ID. (ed. by), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 410-456.

⁴⁹ PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.

si scandinavi le crisi degli anni '70 hanno solo parzialmente modificato le basi politiche del *welfare* socialdemocratico. In Svezia, solo negli anni '90 l'aggravarsi della crisi economica ha posto seriamente sotto pressione la spesa sociale⁵⁰. A partire dagli anni '80 il discorso pubblico ha spostato l'accento sul ruolo del terzo settore e sulle misure di *workfare*.

In una più lunga prospettiva storica, è a partire dagli anni '90 che gli effetti della svolta neoliberista si sono fatti sentire nella percezione del ruolo del *welfare* nelle società europee e nelle politiche per adattarlo alle condizioni economiche e geopolitiche del mondo post-1989. Mancano studi sistematici sull'impatto della fine della Guerra fredda sul *welfare* europeo; basti qui rilevare che i *think tank* neoliberisti salutarono il crollo dell'URSS come l'inizio dello smantellamento degli stati sociali con cui i paesi dell'Europa occidentale avevano risposto alla minaccia comunista⁵¹. Il collasso dell'avversario diretto del capitalismo occidentale non ha però fatto perdere al *welfare State* il suo ruolo nel definire lo spazio europeo a livello nazionale e comunitario. Anche dopo il 1989 le politiche di *welfare* si sono intersecate, non solo a livello retorico, con l'adesione dell'Unione europea e dei governi nazionali ad una precisa visione di società e di politiche pubbliche che oggi guida le scelte operate dai Paesi europei in materia di *welfare*, dentro e fuori l'area monetaria comune.

Lo stato sociale si è progressivamente intersecato con il processo di integrazione europea. Il *welfare* è divenuto nell'ultimo decennio un settore in cui si possono registrare gli effetti delle politiche comunitarie piuttosto che un fattore di convergenza continentale.

I primi accordi di collaborazione sovranazionale intra-europea erano di carattere economico e commerciale, pur avendo la finalità politica di servire in maniera più efficace gli interessi e la stabilità interna degli Stati nazionali attraverso una maggiore integrazione economica in Europa occidentale⁵². La creazione del mercato comune doveva favorire a livello nazionale l'aumento della produttività, la piena occupazione e l'elevazione degli standard di vita dei lavoratori. La sicurezza sociale non era al centro dei primi trattati istitutivi; il Trattato di Parigi sulla CECA menzionava come gli Stati firmatari avrebbero "studia- to tutte le misure che siano necessarie affinché le disposizioni relative alla sicu-

⁵⁰ Sull'evoluzione del *welfare* nordico nel XX secolo, si veda CHRISTIANSEN N.F., PETERSEN K. (eds.), *The Nordic Welfare States*, in *Scandinavian Journal of History*, 26, Issue number, 2001, pp. 153-267.

⁵¹ PALMER T.G., *The Fall of the Berlin Wall*, Cato Institute, 9 November 1999, <https://www.cato.org/publications/commentary/fall-berlin-wall> (27 maggio 2019).

⁵² MILWARD A., *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Methuen & Co., London, 1984; ID., *The Committee of European Economic Cooperation (CEEC) and the Advent of the Customs Union*, in LIPGENS W. (ed. by), *A History of European Integration*, vol.1. 1945-1947, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 507-569.

rezza sociale non siano di ostacolo ai movimenti della mano d'opera"⁵³. Nel 1953 si arrivò ad un accordo provvisorio sulla sicurezza sociale tra i paesi del Consiglio d'Europa⁵⁴. Si stavano delineando le linee guida per una politica di sicurezza sociale su scala (piccolo)europea nell'accesso alle prestazioni previdenziali e pensionistiche. Tale sforzo di coordinamento non ha riguardato i modelli né le spese per il *welfare* dei singoli Paesi, rimasti legati a *policy legacies* nazionali⁵⁵. A metà anni '60, l'Alta Autorità della CECA non faceva riferimento a misure di sicurezza sociale sovranazionale, ma a politiche economiche che avevano un impatto sull'occupazione⁵⁶.

Alcuni principi di politica sociale erano comuni ai paesi industrializzati come dato strutturale, piuttosto che per una volontà politica di convergenza tra Paesi europei, ed è corretto rilevare che "la politica sociale è rimasta a lungo ai margini del progetto europeo che è stato anzitutto e soprattutto un progetto economico. Si è dovuto aspettare gli anni '80 per vedere muovere i primi passi in ambito sociale"⁵⁷. È negli anni '90 che si comincia a parlare del "modello sociale europeo", definito come una condivisione di alcuni paradigmi di politica sociale che sottintendono un patto democratico tra Stato e società, tanto con i singoli cittadini quanto con i corpi di rappresentanza intermedi.

La narrazione del "modello sociale europeo" è stata utilizzata in opposizione al neoliberismo anglosassone per legittimare una via europea all'economia di mercato⁵⁸. Anche studiosi critici verso le politiche sociali europee post-Maastricht hanno legittimato l'esistenza di un modello sociale continentale. Secondo Luciano Gallino, esso "designa un'invenzione politica senza precedenti, forse la più importante del XX secolo. Essa significa che la società intera si assume la responsabilità di produrre sicurezza economica e sociale per ciascun singolo individuo, quale che sia la sua posizione sociale ed i mezzi che possiede"⁵⁹. Sotto tale retorica, si è affermata una profonda revisione dell'indirizzo di politica sociale dei paesi europei e dell'UE, tanto da poter considerare il modello europeo come una variante del neoliberismo, piuttosto che come un'alternativa ad esso.

⁵³ *Trattato istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio*, Parigi, 1951, p. 79.

⁵⁴ *European Interim Agreement on Social Security Schemes relating to Old Age, Invalidity and Survivors*, HMSO, London, 1954, Cmd. 9099.

⁵⁵ DELPEREE A., *Politique sociale et intégration européenne*, Pichon & Durand-Azias, Paris, 1956, pp. 160-199.

⁵⁶ *La politique sociale de la CECA*, Bureau d'Information des Communautés Européennes, Paris, 1965.

⁵⁷ L'HORTY Y., *L'Europe sociale n'existe pas*, in *Idées économiques et sociales*, 4, 2008, p. 18.

⁵⁸ ALBER J., *The European Social Model and the United States*, in *European Union Politics*, 7, 2006, pp. 393-419.

⁵⁹ GALLINO L., *Il modello sociale europeo e l'unità della UE*, in *Quaderni di Sociologia*, 59, 2012, pp. 15-26, p. 15.

Dagli anni '90 si è pensato ad un'identità sociale sovranazionale in Europa. Di fronte al mondo globalizzato e post-fordista, l'UE ha operato un cambio di paradigma nelle politiche sociali a livello continentale⁶⁰. Dalla centralità del cittadino/lavoratore, ci si è orientati verso politiche contro disoccupazione e povertà. Sono state proposte linee-guida di politica sociale per far fronte all'impatto dell'unione monetaria sui singoli Paesi e sono state varate riforme a livello nazionale improntate al *workfare*⁶¹. Vi è uno stretto legame tra la dimensione nazionale e quella geopolitica nel promuovere paradigmi e politiche di *welfare* su scala continentale.

Dal Trattato di Maastricht del 1992, l'élite tecnica e politica che ha plasmato l'architettura dell'UE ha supportato una visione del *welfare State* che non differisce dai modelli anglo-americani. Secondo Tommaso Padoa-Schioppa, le politiche sociali dei Paesi europei dovevano convergere verso

*un programma completo di riforme strutturali deve oggi spaziare nei campi delle pensioni, della sanità, del mercato del lavoro, della scuola e in altri ancora. Ma dev'essere guidato da un unico principio: attenuare quel diaframma di protezioni che nel corso del XX secolo hanno progressivamente allontanato l'individuo dal contatto diretto con la durezza del vivere*⁶².

Il dibattito odierno si concentra sulla sostenibilità finanziaria del *welfare* ed è lo specchio della sua perdita di centralità come strumento di coesione sociale. La recessione del 2008 conferma come vi sia una divaricazione tra la resilienza della spesa sociale e la retorica che ne accompagna i tentativi di ristrutturazione⁶³. Ciò che pare convergere in Europa è l'incapacità degli attori socio-politici di ripensare le politiche di *welfare* aldilà del paradigma dell'austerità. Su questa impasse politica si sono innestati, ben prima della crisi del 2011, i partiti definiti "populisti", molti dei quali formati negli anni '80 con una piattaforma antifiscale interna al paradigma neoliberista. In numerosi paesi tali partiti oggi portano avanti una critica anti-austerità ed un discorso politico che distingue tra le

⁶⁰ European Communities, Economic and Social Consultative Assembly, Economic and Social Committee, *Growth, Competitiveness and Employment*, Brussels, 1993, <http://aei.pitt.edu/41789/1/A5931.pdf> (1° luglio 2020).

⁶¹ BRAUNN T., *La flexicurity danese*, in BORIONI P. (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazioni*, Carocci, Roma, 2003; PALIER B., *Du welfare au workfare: les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté*, in *La Découverte*, 2, 2008, pp. 162-168.

⁶² PADOA-SCHIOPPA T., *Parigi e Berlino. Ritorno alla realtà*, in *Corriere della Sera*, 26 agosto 2003, p. 1.

⁶³ TAYLOR-GOOPY P., LERUTH B., CHUNG H., *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, Oxford, 2017; VAN KERSBERGEN K., VIS B., HEMERIJCK A., *The Great Recession and Welfare State Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?*, in *Social Policy & Administration*, 48, 2014, pp. 883-904.

categorie “meritevoli” o meno degli aiuti sociali⁶⁴. Specie nell’Europa meridionale, a questo nazionalismo del *welfare* si associa una critica delle basi dell’architettura dell’euro che mina alle fondamenta, non più le basi dei patti sociali nazionali, bensì la costruzione stessa dell’UE.

6. Conclusioni

Lo scienziato politico Kees Van Kersbergen ha sottolineato come il *welfare State* venga associato all’Europa nelle sue origini, nelle sue caratteristiche e nella sua stessa identità⁶⁵. Le assicurazioni sociali obbligatorie e contributive sono effettivamente un prodotto della congiuntura politica e della struttura economica europea della fine del XIX secolo. La ricerca di maggiore coesione sociale non è però prerogativa dei sistemi politici europei. Pochi anni prima della legislazione sociale bismarckiana, negli Stati Uniti nascevano i primi programmi pubblici di pensioni ai veterani della Guerra civile, alle lavoratrici e alle madri⁶⁶. Lo storico Gerhard Ritter ha notato come lo stato sociale nella sua evoluzione abbia rappresentato “un contributo fondamentale alla produttività economica e alla stabilità politica, perché esso offre la pace sociale, fonda l’integrazione e la legittimazione di una società”⁶⁷. Per questi motivi, sistemi di protezione sociale si sono diffusi già dal periodo interbellico al di fuori del contesto europeo, e sono oggi presenti in qualche forma ovunque nel mondo, aldilà dei diversi modelli politico-sociali.

Nel corso di quest’ultimo secolo, tuttavia, l’espansione della politica sociale ha cambiato l’auto-rappresentazione delle società europee al loro interno e verso l’esterno, con un impatto importante sui campi di appartenenza geopolitici. La prospettiva di lunga durata ne evidenzia il mutamento nelle singole nazioni e nello spazio europeo. Tale dinamica si è riproposta sotto forma di condivisione di alcuni principi generali tra paesi nello stesso sistema di alleanze, competizione sistemica tra modelli politici, *transfers* di esperienze, programmi, riforme a livello sovranazionale. I tentativi susseguitisi per una maggiore interconnessione tra paesi europei si è di solito basata sulla convergenza e sull’allineamento

⁶⁴ ENNSER-JEDENASTIK L., *Welfare Chauvinism in Populist Radical Right Platforms: The Role of Redistributive Justice Principles*, in *Social Policy & Administration*, 52, 2018, pp. 293-314.

⁶⁵ VAN KERSBERGEN K., *The Welfare State in Europe*, in AA.VV., *The Search for Europe: Contrasting Approaches*, BBVA Openmind, 2014, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-welfare-state-in-europe/> (27 maggio 2019).

⁶⁶ SKOCPOL T., *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.

⁶⁷ RITTER G., *Der Sozialstaat*, cit., p. 209.

dei patti sociali a livello nazionale. Gli anni 1951-1979 in Europa occidentale sono stati una parentesi eccezionale, in cui alla (lunga) congiuntura economica e geopolitica mondiale si sono accompagnate precise scelte politiche degli Stati per garantire inclusione e pace sociale attraverso crescita, consumi, piena occupazione, concertazione neocorporativa e *welfare State*⁶⁸.

Tale modello è entrato in crisi negli anni in cui il processo di integrazione europea ha accelerato verso l'unione monetaria. Il *welfare State* in Europa non è ad oggi messo in discussione, sebbene le ristrutturazioni degli ultimi trent'anni ne abbiano cambiato natura e finalità. Se però durante l'“epoca dell'oro” la crescente integrazione europea aveva rafforzato il patto sociale all'interno dei singoli Paesi, tale interconnessione tra le istanze nazionali e le politiche europee sembra essersi incrinata. Anche su questa tensione tra la tenuta della coesione sociale a livello nazionale ed i paradigmi dominanti a livello europeo si stanno giocando le trasformazioni in atto sul continente.

⁶⁸ MILWARD A., *The Life and Death of the Great European Boom*, in *Journal of European Integration History*, 1, 2014, pp. 53-74; MAIER C.S., *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, e ID., *The Two Postwar Eras and the Conditions for Stability in Twentieth Century Western Europe*, in ID., *In Search of Stability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 121-184.

ROBERTO BIN

IL PROGETTO SOVRANAZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA E IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. Senza un progetto costituzionale. – 2. Mercato e regole. – 3. La forza espansiva della regolazione del mercato. – 4. Obiettivi politici della regolazione del mercato. – 5. Il *deficit* politico dell'Unione europea. – 6. Conclusione.

1. Senza un progetto costituzionale

Dati i limiti di ampiezza in cui contenere il mio testo, procederò per assiomi. Il primo assioma è che la Comunità economica europea è nata e si è sviluppata senza alcun progetto costituzionale. Non solo non c'è – come è ben noto – nessun documento che possa essere assimilato a una “costituzione”, ma l'impianto istituzionale dell'organizzazione europea, così come concepita negli anni '50, e lo stesso può dirsi dell'Unione europea come si propone oggi, non presenta i tratti fondamentali di un sistema costituzione.

Naturalmente in un senso meramente descrittivo noi potremmo parlare della “costituzione” dell'Unione europea così come di qualsiasi sistema politico, dagli etruschi agli antichi egizi a esempio, per dire come si organizzano i processi decisionali; ma se invece parliamo di costituzione nel senso moderno – come la conosciamo noi, eredi di una tradizione europea occidentale – la costituzione è un prodotto della storia, una storia che si è sviluppata attraverso conflitti, contraddizioni e ricerca continua di compromessi, mediazioni e tacite intese. La storia della integrazione europea è sì piena di compromessi, mediazioni e tacite intese, ma non ha mai dato luogo ad un sistema comparabile a una costituzione. È stata ed è ancora affidata ad una organizzazione tra Stati sovrani: il che significa che tra i cittadini, il popolo, e gli apparati “di governo” la mediazione degli Stati non è mai venuta meno, non si è mai creato un rapporto diretto: compromessi e mediazioni hanno coinvolto gli Stati, non le frazioni contrapposte di una “società”. Se manca una Costituzione formale non è quindi un caso. Tra Stati si stipulano trattati, non costituzioni.

Anche il cosiddetto costituzionalismo multilivello è una distopia. Non esiste a livello europeo un costituzionalismo multilivello, ma esiste una forma di organizzazione di tipo internazionale che fa perno sugli organi degli Stati membri, ognuno dotato di una sua costituzione in senso proprio. Nulla di male in tutto ciò. Basta soltanto non confondere le cose, e pensare che oggi si possa parlare dell'Unione europea facendo riferimento a qualcosa di "trattabile" in termini costituzionalistici. Non è così: l'Unione europea è nata e si è sviluppata come un'organizzazione internazionale, e l'abito istituzionale di cui si è rivestita è sempre stato modellato su quel tipo di realtà, con tutte le conseguenze che ne derivano e che poi sottolineerò.

Va aggiunto che la Comunità economica europea è nata con un progetto estremamente limitato, e questo è un elemento rimasto molto presente nel suo DNA. Si trattava di organizzare il mondo dell'agricoltura, e poi di superare tutto ciò che ostacolava il commercio e la circolazione dei prodotti, e quindi essenzialmente i confini e le dogane. Come osservava anni fa Giuliano Amato, questo limitato compito assegnato alle istituzioni europee si è riflesso su tutto il sistema istituzionale in cui esse operano, sin anche nella nomenclatura dei suoi organi e dei suoi atti: diceva Amato che le istituzioni europee sembravano disegnate ricalcando il modello di un consorzio intercomunale incaricato di organizzare il servizio di trasporto dei bambini delle scuole elementari, i tipici pulmini gialli che corrono per le colline; e ne ha anche ricalcato la tipica denominazione degli atti (regolamenti, direttive, raccomandazioni) e degli organi (consiglio, commissione e così via).

Un fragile corpicino di bimbo è il sistema istituzionale della Comunità europea così come concepita dal Trattato di Roma: in cui la (apparente) limitatezza delle funzioni si adattava ad un abito istituzionale adeguato. Ma quell'organizzazione ha avuto uno strepitoso successo, rilevando che dietro i limitati fini ad essa assegnati in realtà si nascondevano complicate funzioni da svolgere. Se il mercato interno era inizialmente concepito come uno spazio senza dogane e senza frontiere, dove le merci potevano essere trasportate e diffondersi in tutto lo spazio europeo, si è scoperto passo passo che l'organizzazione del mercato non si risolveva in questo ambito e non richiedeva così pochi strumenti. Questa è stata l'avventura più affascinante dell'Unione europea, quella che ci ha insegnato tantissimo di come si sviluppi un ordinamento giuridico complesso.

2. Mercato e regole

Quando gli Stati dell'Europa orientale chiesero di entrare nell'Unione europea, si trovarono di fronte a 97.000 pagine di regole scritte in Gazzetta Ufficiale: costituivano l'*acquis communautaire*, cioè quel complicato ed estremamente

articolato sistema di regole essenzialmente rivolto a governare il mercato. Lo si è composto un pezzo alla volta, man mano che bisognava regolare i singoli segmenti di mercato per evitare che la concorrenza venisse falsata da pratiche commerciali indesiderabili. È stato necessario disciplinare gli asciugacapelli e i tosaerba, la cioccolata e la pastasciutta, tutti i prodotti elettrici e ogni angolo in cui si avvertiva l'esigenza di mettere un freno alla concorrenza selvaggia onde evitare che essa finisse per svolgersi a danno della sicurezza dei consumatori e della qualità dei prodotti.

Spesso si sente parlare di “mercato” e di “concorrenza” come se fossero fenomeni “naturalisti”, capaci di organizzarsi e svilupparsi da soli. Ma non è affatto così. C'è scritto nel Manifesto dell'ordoliberalismo, la corrente di pensiero economico che ha impresso il segno profondo nella concezione del mercato che ha dominato lo sviluppo dell'integrazione europea, che “la concorrenza è un mezzo, e non un fine in sé”, perché il fine è garantire “il buon funzionamento dell'attività economica e condizioni di vita decenti ed umane”¹. Naturalmente esistono fini ultimi e fini strumentali: è evidente che la concorrenza appare come un mezzo necessario dove si tratti di garantire l'accesso a risorse limitate. La concorrenza è appunto questo, insegnava Adam Smith, una gara per conquistare le risorse limitate. Regolare questa gara è il compito del diritto, quale sia l'ambito cui si riferisce: ovunque le risorse sono limitate, se non lo fossero non ci sarebbe neppure bisogno del diritto.

Purtroppo, siamo vittime della sovrapposizione di immagini e schemi ideologici che tradisce la visione “scientifica” dell'economia per degradarla in ideologia. La concorrenza richiede regole: scrisse Ronald Coase che, “se c'è qualcosa che si avvicina alla concorrenza perfetta, essa richiede normalmente un complesso sistema di norme e regolamenti”². Questo sistema complesso di norme e regolazioni si chiama mercato. Il mercato non è affatto una formazione spontanea, ma un'istituzione a cui la forma è data dalla disciplina normativa. Resta da discutere chi debba porle queste norme e quali interessi esse vogliano immettere nella regolazione della concorrenza e del mercato: ma che questa debba esserci è fuori questione.

Lo sviluppo del mercato interno dell'Unione europea è esemplare e le tante pagine di Gazzetta ufficiale che sono venute scrivendo la disciplina del mercato ne sono una prova. Il dato storico più stupefacente è proprio questo, come le competenze delle istituzioni europee si siano rafforzate ed estese includendo la disciplina di materie, non ancora attribuite alla loro competenza, ma risultate man mano rilevanti per una “corretta” disciplina del mercato.

¹ BÖHM F., EUCKEN W., GROSSMANN-DÖRTH H., *Il nostro compito. Il Manifesto dell'Ordoliberalismo del 1936*, in FORTE F., FELICE F. (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 50.

² COASE R., *Impresa, mercato e diritto*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 49.

Eliminati dogane, dazi e controlli di confine, si è scoperto che la circolazione delle merci non era ostacolata soltanto dai cambi e dalle oscillazioni delle monete. Il venditore di *paté*, nonostante l’abbattimento delle barriere doganali, arrivato in Germania non poteva vendere il suo prodotto perché in Germania i prodotti di quel tipo avrebbero dovuto avere altre caratteristiche e chiamarsi in un altro modo e contenere solo carne, e non tutti i deliziosi ingredienti che fanno del *paté* una leccornia tipicamente francese. Analogamente è successo quando si è trattato degli ingredienti riguardanti la pasta, fatta di acqua, farina, uovo e non altro. In Italia – dove di pasta ne sappiamo qualcosa – non potevi vendere un prodotto chiamato “pasta” se conteneva altri ingredienti. Di conseguenza, la pasta col nero di seppia o alle ortiche, quella che si compra già nera o verde per intenderci, non poteva essere commercializzata in Italia: non era un problema di frontiere, ma di gabbie normative. Successe che, pezzo per pezzo, queste gabbie normative sono state fatte saltare da norme europee che hanno stabilito di volta in volta le regole di mercato, fissando le condizioni minime alle quali un certo prodotto poteva chiamarsi con un certo nome e con quel nome essere commercializzato in tutta Europa. Il più famoso di questi esempi, almeno tra i golosi, è quello della cioccolata: vi è stato un dibattito allucinante quando l’Unione europea emanò la direttiva sulla cioccolata³. A norma di questa si poteva chiamare così qualsiasi prodotto che avesse determinate caratteristiche, anche se non aveva neppure visto il cacao; ma veniva anche imposto che se ne dichiarassero gli ingredienti: si indicasse, per esempio, la percentuale di cacao. Si temeva che fosse finita la cioccolata di qualità, e invece ne è enormemente migliorata la produzione, e oggi possiamo sceglierci la cioccolata che meglio si adatta ai nostri gusti. Perché disciplinare il mercato non significa ostacolare la produzione o svilire la fantasia dei produttori; significa porre regole certe, lasciando che sia il consumatore a decidere se comprare la pasta fatta a Gragnano, o quella fatta in Olanda. Quest’ultima può essere comunque commercializzata e nessuno può impedirne la vendita.

3. La forza espansiva della regolazione del mercato

Questo significò che, tolte dogane e altre barriere fisiche, nei dieci anni successivi l’Europa ha iniziato a regolare tutto; man mano che emergeva una serie di difficoltà e di ostacoli di tipo commerciale, tale da limitare la libera circolazione dei prodotti, si è sviluppata una disciplina, spesso asfissiante, che regola

³ Direttiva 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all’alimentazione umana; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32000L0036> (15 novembre 2019).

le caratteristiche minime che il prodotto deve avere per rimanere come tale sul mercato. Tutti i prodotti elettrici che utilizziamo, per esempio, devono avere il bollino CE: perché ovviamente la concorrenza (specie quella cinese) è spietata, ma non deve svolgersi a danno della sicurezza dei consumatori, nelle cui mani non puoi consegnare una spina o una presa di cartone, che costa pochissimo ma può mandare a fuoco la casa. Da qui una fitta disciplina di regole sulle caratteristiche minime dei prodotti elettrici. Una volta che si rispettino le norme minime, e dunque le condizioni di sicurezza, il resto è lasciato alla libera iniziativa del produttore.

L'estensione di questa disciplina orientata al mercato e alla regolazione della concorrenza non ha limiti. Se in Italia abbiamo avuto una legislazione ambientale negli anni '80 ciò è avvenuto esclusivamente per merito della Comunità. Ma la CEE di allora non aveva alcuna competenza in materia: se l'è auto-attribuita come complemento della disciplina di mercato⁴. Se io sono un produttore di pellicce, ad esempio, e il mio paese non ha una normativa in materia di acque, sono libero di versare gli acidi che derivano dalla produzione nelle fogne o nei corsi d'acqua risparmiando sui costi di produzione: costi che invece il mio concorrente – mettiamo un'impresa svedese, soggetta ad una normativa severa in materia di obblighi di tutela delle acque – deve sostenere. Di conseguenza, anche il prodotto finale svedese avrebbe un prezzo di mercato di molto maggiorato, perché ingloberebbe i costi necessari a prevenire l'inquinamento. L'Europa comunitaria, pur non avendo fino all'entrata in vigore dell'Atto Unico Europeo competenze esplicite in materia ambientale, ha – ripeto – varato una lunga serie di regole di protezione dell'ambiente: norme che riguardavano la tutela delle acque, l'emissione dei fumi, l'uso di pesticidi e fertilizzanti ecc.; tutto quello, cioè, che può avere rilevanza ambientale. Nulla di strano: la concorrenza non può svolgersi a danno dell'ambiente, scaricando sulla collettività le conseguenze dell'inquinamento prodotto dalla produzione dei beni immessi nel mercato; di conseguenza è stato necessario disciplinare i limiti dell'impatto ambientale, vietando che i beni introdotti nel mercato fossero prodotti in violazione di essi. Il principio – “costituzionale” lo si potrebbe definire – “chi inquina paga” addossa al produttore i costi ambientali dell'inquinamento prodotto. Se i costi causati dall'inquinamento – costi di tutela della salute e di bonifica ambientale – non fossero sostenuti dalle imprese che ne sono causa, ma dalla collettività, dallo Stato, sarebbe come se lo Stato si accollasse una parte dei costi di produzione, cioè desse dei soldi alle imprese. Violazione inammissibile della concorrenza!

Andiamo avanti. Un pezzo significativo del mercato è fatto dagli acquisti e dai servizi pubblici; per cui oggi, gli acquisti importanti sono disciplinati da re-

⁴ Ciò alla stregua dell'art. 235 CEE prima, e quindi degli artt. 130 R, S, T introdotti appunto dall'Atto Unico Europeo del febbraio 1986.

gole europee che tutelano la concorrenza. Il mercato, una volta aperto (togliendo i privilegi delle molte imprese che vivevano di soldi pubblici), improvvisamente è stato regolato (gli acquisti si fanno con gare europee).

4. Obiettivi politici della regolazione del mercato

Com'è evidente, la regolazione del mercato e della concorrenza non è ispirata a obiettivi "interni" al mercato e alla concorrenza stessa. Parlare di tutela del consumatore e della sua sicurezza può sembrare un obiettivo "interno" (il consumatore è pur sempre uno degli operatori nel mercato), ma certo non lo è la protezione dell'ambiente, la tutela della salute, la sicurezza dei lavoratori, il divieto di discriminazione e la tutela dei diritti dei lavoratori transfrontalieri. Questi sono tutti obiettivi, interessi, diritti che stanno fuori del mercato, e che sono scelti per porre limiti alla concorrenza. Sono frutto di scelte politiche che decidono di privilegiare "valori" da porre al riparo della competizione concorrenziale. Perché questi e non altri? Perché, per esempio, le istituzioni europee hanno deciso che la tutela dei lavoratori e dei loro diritti deve fermarsi alla sola protezione dei lavoratori che si muovono liberamente in Europa e che dal loro movimento non devono derivare danno? Perché, per esempio, non è stato incluso nel catalogo dei beni da proteggere anche la tenuta sociale dei territori che sono interessati a fenomeni di delocalizzazione industriale? Perché è possibile che, a causa dell'esercizio da parte delle imprese del diritto – riconosciuto dall'ordinamento europeo – di migrare in altri Stati che offrono condizioni migliori di produzione, quei territori abbandonati si ritrovino con un ambiente devastato e un tessuto sociale degradato?

Ci sono interessi, come abbiamo visto, la cui protezione deve condizionare la concorrenza e deve limitare l'iniziativa degli operatori del mercato. Decidere quando verranno messi fuori legge – *rectius*, fuori del mercato – i motori diesel non è una decisione "interna" alla logica concorrenziale del mercato, ma è una decisione "esterna", cioè politica. Certo, essa non potrà essere presa ignorando la possibilità tecnologica e produttiva di far a meno dei motori a gasolio, ma questo non significa affatto che debbano essere le imprese produttrici di autoveicoli a decidere quando il diesel potrà essere messo al bando al fine di proteggere l'ambiente e la salute. E, naturalmente, appartiene al regolatore politico individuare gli interessi da proteggere e regolare i modi in cui il mercato debba escludere dalla concorrenza i soggetti o le modalità di produzione che incidono negativamente su quegli interessi oltre il limite di tolleranza fissato dalla legge. Il che significa, quantomeno, che gli effetti negativi prodotti dal mercato sui livelli di protezione dei diritti individuali, e di quelli sociali in particolare, non sono affatto imputabili a quella entità astratta che è il mercato, ma all'insuffi-

ciente opera di regolazione che dovrebbe essere esercitata dalle istituzioni politiche.

Perché le istituzioni europee non hanno provveduto? La risposta è semplice: la regolamentazione del conflitto di interessi è il frutto di scelte politiche, scelte politiche che le istituzioni europee non hanno voluto o potuto compiere. Nell'Unione europea si sono fatte, esplicitamente o meno, precise scelte politiche, tradotte in norme, principi e decisioni giudiziali. I rigurgiti "sovranisti" che oggi preoccupano tutti coloro che hanno a cuore le sorti del processo di integrazione europea in quelle mancate scelte politiche ritrovano la loro principale causa.

5. Il deficit politico dell'Unione europea

Si parla molto di *deficit* democratico dell'Unione europea: ma quello che si fa avvertire con più forza è qualcosa che sta ancor prima, e che si può indicare come *deficit* politico. L'Unione europea ha mantenuto il vestitino istituzionale cucito per il bambino che era la CEE nel 1957: ma ora, dopo più di settant'anni, il corpaccione che l'Unione europea deve gestire non può restare imbrigliato in quel vestitino. Un colosso sociale, democratico, economico come l'Unione europea non può essere privo di una guida politica capace di selezionare gli interessi rilevanti e comporne politicamente i conflitti.

È successo qualcosa negli anni del Trattato di Maastricht. È successo che è finita l'epopea in cui i pochi paesi della Comunità riuscivano a interpretare il futuro di essa e cogliere quali fossero gli interessi della cui protezione le istituzioni dovevano prendersi cura e imporla alle esigenze delle forze economiche. Il Trattato di Maastricht va in altra direzione, realizza quella che Michel Foucault descriveva come la progressiva sostituzione dell'economia alla politica e al diritto⁵. Se uno leggesse il testo preparatorio dell'introduzione della moneta unica, il rapporto *One Market, One Money*, steso dalla Direzione generale per l'economia e gli affari finanziari della Commissione nel 1990⁶, potrebbe restare sconvolto dalla chiarezza del processo a cui si stava aprendo la strada, un processo la cui stella polare era la stabilità dei prezzi (posta infatti come unico obiettivo guida della istituenda Banca centrale europea): tutto il resto era ridotto ad una variabile, a partire dal livello dei salari. Se oggi ci troviamo tra le mace-

⁵ FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2012, p. 35 ss.

⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AFFAIRS, *One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, in *European Economy*, 44, European Communities, Brussels, 1990.

rie dello Stato sociale, che era stato il grande vanto dell'Europa del '900, e riscontriamo l'abbassamento dei livelli salariali (mentre invece i profitti salgono alle stelle), con tutte le conseguenze sociali e anche economiche che ciò ha prodotto, è in quel documento e in quelle scelte che possiamo individuare la causa. È lì che si può scorgere il momento il cui l'economia ha preso la guida estromettendo la politica. Ma non l'economia in quanto scienza, bensì una sua versione caricaturale e ideologica: il liberalismo che, negando la storia stessa d'Europa, esalta il potere autoregolativo del mercato e la funzione catartica della concorrenza.

Mi è capitato di recente di ricordare come intere civiltà siano state distrutte perché, nonostante l'eccezionale sviluppo scientifico e matematico testimoniato dalle loro conoscenze astronomiche, erano scivolate nell'errore di credere che dall'esatto movimento degli astri si potessero derivare previsioni sugli eventi e regole di comportamento; che i legami delle Pleiadi e le catene d'Orione avessero qualcosa da dire circa i comportamenti degli umani. La nostra civiltà è in crisi per un inganno simile: che non deriva dall'astronomia, ma da un'altra scienza, l'economia. Essa ci offre spiegazioni e modelli matematici per molte cose, dalla formazione dei prezzi nell'incrocio tra domanda e offerta al calcolo degli interessi nella gestione degli strumenti finanziari; elabora statistiche e modelli complessi, anche se ha qualche difficoltà a spiegare il comportamento del consumatore reale (non di quello ideale), che non si comporta mai in modo perfettamente razionale. La nostra vita – fortunatamente – non è guidata da un algoritmo. L'economia può rappresentare le scelte collettive elaborando modelli matematici, ma da questi modelli non possono essere derivate regole di comportamento collettivo, come se davvero potessero esistere politiche ottimali e “universali”. La scienza economica non può affermare che la stabilità dei prezzi sia un “valore” preferibile alla piena occupazione, o che l'inflazione sia un male peggiore della emarginazione sociale. Questo lo afferma un'ideologia: un'ideologia, anche se vanta basi matematiche e si esprime per formule aritmetiche, è pur sempre un'ideologia. Le sue pretese olistiche e divinatorie stanno rovinando il nostro mondo. L'economia è divenuta la nostra astrologia.

6. Conclusione

L'Unione europea non è una costruzione costituzionale, eretta – come le costituzioni degli ultimi due secoli – per regolare il conflitto sociale. È una costruzione di diritto internazionale, in cui il conflitto penetra essenzialmente come concorrenza tra Stati. La stessa Corte di giustizia – che gli Stati alimentano continuando a scegliere i giudici da nominarvi esclusivamente tra gli studiosi di diritto internazionale e comunitario – non è affatto una “corte dei diritti”, come

talvolta si dice, ma è un giudice che protegge essenzialmente il mercato e la concorrenza, e i “diritti” che ne sono parte. Sono gli operatori economici, le grandi imprese, i grossi gruppi industriali, finanziari e le loro lobby i grandi protagonisti che dominano il governo dell’economia e del mercato in Europa. Due secoli di storia del costituzionalismo europeo, tutta segnata dal conflitto sociale e dalla ricerca di forme istituzionali capaci di contenerlo e amministrarlo, sono dimenticati come se questo fosse un orizzonte ormai antico, che ha perso qualsiasi attualità. Il lavoro – il grande protagonista del costituzionalismo europeo – ha perso rilevanza e rappresentanza, è ridotto ad una merce di cui si cerca in ogni modo di contenere il prezzo. Per perseguire questo risultato apprezzabile, è consentito alle imprese la libertà incondizionata di circolazione e di localizzazione, senza alcun limite che sia legato alla difesa dei salari e dell’integrità sociale dei territori. E a nessuno viene in mente che il principio “chi inquina paga”, stabilito quando ancora le istituzioni europee avevano una visione politica del mercato, dovrebbe imporre con ogni mezzo all’impresa che se ne va di ripristinare l’ambiente che ha occupato e distrutto, lasciando ora dietro di sé un cimitero ambientale, oltre che sociale.

Da qui nasce la profonda insoddisfazione nei confronti dell’Unione europea e degli apparati di governo nazionali: insoddisfazione che non è prodotta da ignoranza e populismo, ma dalla consegna della guida delle faccende umane all’economia e ai suoi esperti. Proprio come Foucault annunciava⁷, l’algoritmo ha sostituito la investitura democratica. Magari qualche esperto potrebbe rispondermi che l’Europa deve muoversi in un ambiente globale dominato dalla dura legge della concorrenza, e non può permettersi di ignorare le condizioni concorrenziali imposte dai mercati globali. Ecco, appunto: un gigante economico, con il PIL più alto del mondo, con mezzo miliardo di abitanti e migliaia di università e centri di ricerca continua a ragionare come il bambino di sessant’anni fa, impacciato nel suo abitino istituzionale.

⁷ FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica*, cit., pp. 111-112.

FRANCESCO BILANCIA

ORDINAMENTO EUROPEO, TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E CRISI DEL *WELFARE*

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. La caduta di legittimazione del sistema istituzionale europeo. – 3. La sintomatologia delle questioni sul tappeto quale emerge dalle rivendicazioni sottese alla propaganda populista nel caso Brexit. – 4. Prime conclusioni: la crisi di tenuta del principio di eguaglianza tra i cittadini europei nella fruizione dei diritti sociali.

1. Delimitazione del tema

L'argomento di queste brevi riflessioni si colloca, ad un tempo, in un inquadramento di lungo respiro, il contesto dell'Europa a cent'anni dalla Prima guerra mondiale, ed in un ambito tematico che chiede di declinare l'analisi del processo di integrazione europea, nella prospettiva del contemporaneo, tra "*rivendicazioni di sovranità e rivendicazione di diritti*": così il titolo del panel dell'incontro veneziano da cui queste riflessioni hanno preso le mosse. L'approccio che si seguirà, pertanto, tenterà di rispondere alla questione della crisi di legittimazione del sistema istituzionale europeo quale cedimento di uno dei formanti della democrazia, come risposta presuntivamente resa dalle comunità dei governati al presunto tradimento delle aspettative originariamente sollecitate dal processo di integrazione. L'utilizzo del concetto di "*rivendicazione*" illumina, infatti, la prospettiva della legittimazione popolare, la proiezione democratica della resa delle finalità e delle politiche delle istituzioni europee coinvolte in questo processo, insieme alle parallele trasformazioni delle istituzioni statali negli attuali assetti dei governi democratico-rappresentativi.

La durata del processo di trasformazione viene, qui, correttamente inquadrata nella dimensione temporale storicamente originatasi con la Grande Guerra, fenomeno ai cui drammatici esiti è indiscutibilmente legato l'assetto politico-istituzionale dell'Europa che ne seguì, e non soltanto in relazione al crollo dei due grandi imperi centrali.

Così, muovendo dalla storia recente, non è difficile collegare le stesse origini delle Comunità europee alla lunga stagione dei conflitti che attraversarono la prima parte del '900. Seppur semplificando anche solo per un momento l'analisi dell'attuale stagione politica, i sintomi di un ritorno ai nazionalismi ed al protezionismo statale sembrano riportare l'Europa stessa indietro nel tempo¹ fino alle origini della Prima guerra mondiale, fasi storiche anche quelle caratterizzate da rivendicazioni sovraniste e di estremizzazione identitaria, esacerbate dalla questione economica².

Al termine della Seconda Guerra mondiale, in un'Europa da ricostruire moralmente, politicamente ma anche economicamente e materialmente, la prima a vedere la luce, tra le tre Comunità europee, fu proprio la Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio, il cui Trattato istitutivo venne firmato come noto a Parigi nell'anno 1951. La stessa origine del progetto si radicava nei più profondi conflitti di cui gli Stati europei si erano resi protagonisti, tanto a ridosso dell'esplosione della Grande guerra, quanto nella terribile stagione della crisi tra le due guerre, durante le fibrillazioni che videro in Germania l'ascesa ed il declino della Costituzione di Weimar.

L'intento degli allora sei Stati fondatori – in ciò fortemente motivati anche dall'iniziativa politica e dagli interventi economici materiali degli Stati Uniti d'America³ – era stato proprio quello di istituire più stretti rapporti commerciali, magari anche in vista di una futura più intensa cooperazione politica, ma procedendo intanto all'unificazione dei mercati proprio in quei settori nei quali più gravi erano state, in passato, le tensioni polemiche. Già nel corso del primo Dopoguerra, infatti, l'occupazione del bacino della Ruhr ad opera delle potenze vincitrici della Prima guerra mondiale aveva dimostrato l'importanza strategica, nel conflitto europeo, dei mercati carbo-siderurgici. Insieme alla grave crisi del 1929, questo importante settore strategico rappresentò di fatto il principale motivo di tensione nel contesto europeo, tanto da divenire un serissimo fattore di crisi anche nel secondo Dopoguerra.

In primo luogo, i due grandi nemici del passato, Francia e Germania, decisero, perciò, di ricorrere a forme di più stretta cooperazione proprio in quei settori

¹ Non seguiremo questa prospettiva di analisi, ma sulle origini di certe forme di nazionalismo radicate nel protezionismo economico esiste letteratura molto risalente. Si veda, a titolo di esempio, il saggio di FRIEDRICH C.J., *The Agricultural Basis of Emotional Nationalism*, in *The Public Opinion Quarterly*, 1, 1937, pp. 50-61.

² Si rinvia alla interessante indagine storica di cui alla prima parte del volume di PACE L.F., *I fondamenti del diritto antitrust europeo. Norme di competenza e sistema applicativo dalle origini alla Costituzione europea*, Giuffrè, Milano, 2005.

³ Si veda la importante ricostruzione storica, con esplicito riferimento agli anni del Dopoguerra, in DI NOLFO E., *Il contesto politico militare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, La nascita delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Cedam, Padova, 2000, pp. 13-46.

di estrazione delle materie prime e di produzione economica considerati strategici per gli sviluppi industriali dell'epoca, allo specifico fine di neutralizzare quel già sperimentato potenziale di tensione che i mercati del carbone e dell'acciaio avevano rappresentato nel più recente passato. Da qui mosse il primo, riuscito, tentativo di unificazione di tali "mercati", che avrebbe coinvolto nell'immediato futuro l'intera Europa occidentale. In origine, intanto, soltanto Francia, Germania, Italia ed i tre Paesi del Benelux (Belgio, Olanda e Lussemburgo) aderirono al progetto, così istituendo la prima delle Comunità europee. Si cominciò, quindi, mediante la creazione di un mercato comune di settore, attraverso l'abbattimento delle barriere doganali interne, l'unificazione dei prezzi, il controllo quantitativo e la razionale ripartizione delle produzioni del carbone e dell'acciaio tra i Paesi membri. Soluzioni che oggi rappresentano elementi scontati di un ordinato processo di regolazione dei mercati coinvolti. Ma esse ebbero in effetti in origine anche l'importantissimo significato politico di ridurre i margini di manovra delle politiche statali egoisticamente competitive, che dal protezionismo polemico avevano per ben due volte, in soli trent'anni, generato terribili conflitti armati addirittura nel cuore dell'Europa.

Il primo gradino del lungo, accidentato e non sempre lineare percorso da cui si originò il processo di integrazione europea, quindi, davvero affondava le sue radici storiche nelle condizioni economiche e materiali che avrebbero contribuito all'innesco tanto della Prima quanto della Seconda guerra mondiale. Per il contributo che alle tante, complicate e diverse concause dei due gravi, epocali conflitti hanno negativamente reso il protezionismo aggressivo, prima, e la gestione semi coloniale dell'industria carbosiderurgica tedesca, poi.

Ebbene, a partire da tali premesse, meglio sviluppate nei contributi dedicati al tema dagli storici e dagli esperti degli sviluppi dei processi di integrazione europea, la nostra riflessione tenterà di indagare su alcune delle cause della grave crisi di legittimazione del processo di integrazione europea e delle istituzioni dell'Unione europea nel contemporaneo. Per fare ciò si prenderanno le mosse dalla presa d'atto della grave caduta delle aspettative dei cittadini, un tempo orientate dalla fruizione delle libertà di circolazione e dal lento affermarsi di una protezione dei diritti sociali garantita a tutti i cittadini europei dai singoli Stati membri, a prescindere dalla nazionalità di ciascuno. L'integrazione dei mercati, nell'incontrare la dimensione costituzionale del fenomeno di affermazione della cittadinanza europea è, in effetti, via via cresciuta a dismisura, rendendo però via via più evidente la profonda carenza di una adeguata legittimazione popolare.

2. La caduta di legittimazione del sistema istituzionale europeo

Il paradosso del preteso ritorno alla centralità politica della sovranità statale

– nella forma della sterile ideologia dei c.d. *sovranismi* – mette oggi al centro della scena proprio la caduta del principio di legittimità politica del processo di integrazione europea, in relazione alla quale la perdita di effettività della libertà di circolazione delle persone (dei lavoratori) e della garanzia dei diritti sociali dei cittadini europei, in quanto cittadini dei singoli Stati membri, rendono evidenti le gravi responsabilità dei governi nazionali nelle attuali fasi di turbolenza geopolitica, economica e sociale⁴.

La storia recente e gli avvenimenti politici attuali offrono, in effetti, numerosi puntuali e concreti esempi di questa crisi, più evidentemente emergenti negli sviluppi e nelle trasformazioni indotte, essenzialmente su base nazionale ma nel quadro del mercato comune, dalle riforme del mercato del lavoro in quanto direttamente incidenti sulla libertà di circolazione dei cittadini in Europa⁵.

Come vedremo in seguito, ad esempio, tra alcuni più gravi sintomi del più diffuso sentimento *antieuropeista* giusto in questa prospettiva, proprio la riduzione degli strumenti di sostegno sociale e la competizione tra poveri sul mercato del lavoro hanno caratterizzato la campagna referendaria del 2016, nel Regno Unito, sulla proposta di referendum per la c.d. *Brexit*⁶.

Al cospetto delle legittime aspettative dei cittadini comuni, e malgrado i grandi successi conseguiti dalle Comunità e dall'Unione europea nei precedenti cinquanta anni, non può certo nascondersi il crescente diffuso senso di delusione che l'incedere del processo di integrazione – che sta ormai addirittura chiaramente generando una dimensione costituzionale dell'ordinamento *in fieri* – ha, all'opposto, via via lasciato insorgere e consolidarsi tra le comunità politiche

⁴ Vedi, già, quanto da me osservato in *Il referendum del Regno Unito sulla Brexit: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2016, pp. 69-88.

⁵ I contributi sull'argomento sono numerosissimi. A titolo di esempio si segnalano, almeno: TRYFONIDOU A., *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Hart, Oxford-Portland, 2016; CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, spec. Cap. II ss.; BENEDI LAHUERTA S., *Equal Treatment in the Field of Social Security: Can Economically Inactive Citizens Be Required to Be Lawfully Resident in the Host Member State to Access Certain Social Security Benefits?*, in *European Papers*, 1, 2016, pp. 323-325; MASALA P., *Libertad de circulación y de residencia y acceso a las prestaciones sociales de los ciudadanos europeos "inactivos": Construcción y deconstrucción de un estatuto de integración social transaccional*, in CARMONA CONTRERAS A.M. (dir.), *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 219-244; nonché i più recenti lavori di GIUBBONI S., *Freedom to Conduct a Business and EU Labour Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 172-190; ma già in ID., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; e ID., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution: A Reappraisal*, in TUORI K., SANKARI S. (eds.), *The Many Constitutions of Europe*, Routledge, London-New York, 2016, pp. 241-262.

⁶ Rinvio, ancora, al mio *Il referendum del Regno Unito sulla Brexit*, cit.

nazionali. Delusione, se non vera e propria opposizione, generata da aspettative tradite, vere o presunte tali, più forte in special modo in alcuni Paesi, e tanto più laddove il diffondersi di *leadership* populiste abbia contribuito ad alimentarne la resa, strumentalizzando luoghi comuni, false certezze, errori di valutazione tanto infondati quanto, purtroppo, diffusi.

Gli ambiti materiali in cui si sono consolidati i più forti sentimenti antieuropeisti – a voler tacere del tema *immigrazione* per il quale andrebbe scritto, forse, addirittura un capitolo a parte, ma su ciò qualche accenno più avanti – sono indubbiamente rappresentati dalla percezione comune della effettività della ridotta resa in materia di prestazioni correlate alla fruizione dei diritti sociali. Tra questi può senz'altro essere annoverato lo stesso *diritto statale del lavoro*, inteso come disciplina legislativa del rapporto di lavoro – che in effetti incarna, sul piano costituzionale, il contenuto di un vero e proprio diritto sociale esso stesso, considerando il diritto del lavoro quale strumento giuridico di protezione del soggetto debole del rapporto. Ebbene, non è difficile dimostrare come questi diritti, più precisamente, i contenuti delle prestazioni giuridiche e patrimoniali di questi diritti abbiano assunto negli ultimi anni sempre di più il ruolo di meri strumenti per la gestione degli squilibri finanziari tra gli Stati membri, sì da perdere la loro tradizionale configurazione di diritti individuali. Così come il diritto del lavoro, storicamente nato proprio in chiave anti-concorrenziale, a protezione del soggetto debole, del lavoratore, si sia “geneticamente modificato” fino ad assumere nuovo ruolo, configurazione e struttura in funzione, all’opposto, *pro-concorrenziale*⁷.

Come è noto, per scendere subito su un esempio concreto, il sistema Euro affida direttamente agli Stati membri la responsabilità per il raggiungimento ed il mantenimento degli obiettivi di stabilità finanziaria prescritti dalle c.d. *fiscal rules*, divenute ormai una rilevante quota parte della *EU rule of law*. L’implementazione delle regole di sistema che disciplinano la gestione delle crisi economico-finanziarie dei singoli sistemi nazionali, così come gli squilibri macroeconomici *cross-border relevant* tra i Paesi aderenti alla moneta unica nei loro reciproci rapporti, sono ormai stabile fonte permanente di prescrizioni normative tendenzialmente vincolanti. Tra i tanti differenti oggetti queste insistono annualmente, con l’elaborazione di specifici obiettivi ed il conseguente monitoraggio in ordine al loro effettivo perseguimento da parte dei Governi nazionali, proprio sul contenuto delle prestazioni sociali e sulla disciplina del *diritto* – oggi normativamente qualificato *mercato* – del lavoro.

È sufficiente leggere il sommario e scorrere gli argomenti di quelli che, dal-

⁷ Si veda, infatti, quanto osserva SPEZIALE V., *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in IADICICCO M.P., NUZZO V. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Quaderni della Rivista Diritti Lavori e Mercati, 2, 2016, pp. 33-105.

l'entrata in vigore del c.d. regime del “*Semestre europeo*”⁸, costituiscono tra i principali oggetti di attenzione delle istituzioni economico-finanziarie dell'area Euro, per averne la chiara percezione. Ogni anno, infatti, la Commissione europea elabora un Rapporto indirizzato ai singoli Stati aderenti alla moneta unica (*Country Report*) contenente tanto un'approfondita analisi della situazione economico-finanziaria, quanto gli esiti delle verifiche dell'attuazione delle misure correttive e di intervento raccomandate ai singoli Stati negli anni precedenti, in una con le nuove misure di intervento suggerite per i semestri successivi⁹. Queste linee di indirizzo, raccomandazioni, suggerimenti coprono la più gran parte dei settori di intervento normativo in materia economico-sociale e finanziaria, *condizionando* gli sviluppi politici futuri molto nel dettaglio, fino al concreto livello della disciplina da introdurre nell'ambito – ad esempio, per quel che qui interessa – del mercato del lavoro e del sistema delle prestazioni sociali¹⁰. Così, ad esempio, laddove si rendano necessari interventi correttivi degli squilibri macroeconomici nazionali, per loro natura asimmetrici e *country-specific*, il sistema istituzionale descritto “raccomanda” ai governi interessati l'adozione di specifiche, dettagliate, politiche economiche e fiscali nell'interesse, ad un tempo, degli stessi Stati membri interessati, e degli equilibri interni al sistema Euro.

E le misure di *aggiustamento fiscale* suggerite, muovendo proprio dai fondamentali dati economici e finanziari interni vengono di norma definite entro un quadro di specifiche, concrete e puntuali ipotesi di intervento. Tra esse appunto,

⁸ Il riferimento va all'insieme delle disposizioni normative e delle procedure relative alle c.d. riforme strutturali richieste agli Stati membri in relazione alla promozione della crescita e dell'occupazione, e alle politiche di bilancio, al fine di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Si tratta degli atti normativi raccolti nel c.d. *Six-pack* del 2011 (5 regolamenti ed 1 direttiva, per una descrizione semplificata si v. <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/european-semester-key-rules-and-documents/>). Più in particolare, con riferimento alla procedura per la correzione degli squilibri macroeconomici, <https://ec.europa.eu/info/node/4320/> (10 gennaio 2020).

⁹ Vedi ad es., i *Country Reports Italy* per gli anni 2017, 2018 e 2019, *Including an In-Depth Review on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, allegati alla Comunicazione che la Commissione indirizza annualmente al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla BCE e all'Eurogruppo, documenti tutti consultabili in rete, rispettivamente agli indirizzi https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-italy-en_0.pdf, per il 2017; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-italy-en.pdf>, per il 2018; e https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf, per il 2019 (10 gennaio 2020).

¹⁰ Ampio conto di queste prospettive critiche ad es. già in: BILANCIA F., *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014, pp. 45-86; ID., *Economic Crisis and Territorial Asymmetrical Effects on the Guarantee of Social Rights within the European Economic and Monetary Union (EMU)*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., HAL-LIDAY S. (eds.), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Routledge, London-New York, 2017, pp. 257-272.

seguendo il nostro esempio, la mobilità dei lavoratori nel mercato interno e la flessibilità della disciplina del mercato del lavoro, la spesa per le prestazioni sociali, le politiche fiscali redistributive, l'inflazione nominale governata attraverso un diverso impiego dei fattori produttivi, ecc.¹¹. Il che conduce ad una redistribuzione degli obiettivi di politica economica e sociale tra i diversi Stati membri, in un quadro nel quale è però tuttora assente, come è noto, una vera e propria politica economica comune. Così che ovviamente, per tornare alla nostra questione di fondo, sotto il peso del contrasto tra il sistema di valori costituzionali professati negli ordinamenti dei singoli Stati membri, da una parte, ed i nuovi assetti di obiettivi politici normativizzati dai Trattati europei con strumenti di rango, starei per dire, *materialmente* costituzionale, dall'altro, a cedere è proprio il principio di legittimità del nuovo assetto politico-istituzionale¹².

Sotto la pressione delle raccomandazioni delle istituzioni economico-finanziarie europee, e a causa degli obiettivi squilibri commerciali e finanziari tra gli Stati delle diverse zone dell'area Euro, i governi nazionali si trovano a dover affrontare questioni, ed elaborare soluzioni, in materia di politiche economico-sociali per buona parte già definite altrove nel dettaglio, se non forse addirittura materialmente obbligate nei contenuti. Il che pone le istituzioni nazionali di fronte al dilemma di dover decidere se lavorare per la salvaguardia degli attuali assetti istituzionali e la tenuta del sistema Euro, e con esso dell'UE; o assecondare le spinte protezionistiche e, spesso, nazionalistiche interne al fine di evitare di veder ridurre le basi della legittimazione popolare del sistema politico nazionale¹³. Oltre al problema della resa fortemente asimmetrica delle soluzioni macroeconomiche necessarie nel confronto tra Stati in regime di *surplus* commerciale e finanziario, da un lato; e Stati all'opposto in *deficit* finanziario e commerciale, dall'altro. I primi, più ricchi e con livelli di disoccupazione più bassi, dovrebbero espandere la propria spesa sociale per sostenere la domanda interna e ridurre così gli squilibri transfrontalieri da eccedenza nel sistema Euro. Laddove i secondi, con più elevate esigenze di intervento di sostegno delle politiche di protezione sociale proprio per via degli effetti della crisi economica nonché con alti tassi di disoccupazione dovrebbero, al contrario, ridurre la spesa sociale

¹¹ Rinvio alla esemplare lettura dei documenti di cui alla precedente nota 9, anche con riferimento agli anni precedenti al 2017, nelle parti rilevanti per i singoli temi qui indicati.

¹² La letteratura sul tema è davvero sconfinata. Di particolare interesse mi sembra l'approccio critico professato da TUORI K., *The Eurozone Crisis as a Constitutional Crisis*, in FICHERA M., HÄNNINEN S., TUORI K. (eds.), *Polity and Crisis. Reflections on the European Odyssey*, Ashgate, Farnham-Burlington, 2014, pp. 3-40, spec. pp. 14 ss. Ma si veda, già, TUORI K., TUORI K., *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014. Da ultimo si veda l'interessante analisi di cui al saggio di GERAPETRITIS G., *New Economic Constitutionalism in Europe*, Hart, Oxford, 2019, specialmente per l'analisi condotta lungo i capitoli 2 e 5.

¹³ Si veda, ancora, TUORI K., *The Eurozone Crisis*, cit., pp. 16 ss.

ed i salari¹⁴. Squilibri, questi, che ben facilmente nelle agitate ricostruzioni propagandate dai leader populistici, trovano reale, concreto, sfondo nelle sostanziali diseguaglianze tra i cittadini dei diversi Paesi. Squilibri e diseguaglianze che, visibili o meno che siano all'occhio del cittadino comune, di certo conducono all'acuirsi del disincanto – per non dire malcontento – alla base delle “rivendicazioni” sovraniste, nel senso di opportunistiche, che abbiamo messo a tema, e che possiamo annoverare tra i sintomi della grave crisi di legittimazione del processo di integrazione europea e dell'azione delle sue istituzioni.

Di fondo, infatti, le gravi criticità sistemiche che abbiamo qui rapidamente tentato di richiamare, sussistono concretamente, tanto più laddove governi irresponsabili procedano soffiando sul fuoco vivo dei problemi, rinunciando ad assumere il dovuto ruolo di responsabili dell'adozione dei necessari correttivi in quanto parti integranti, elementi costitutivi presenti essi stessi dell'apparato istituzionale europeo. Che in buona parte si compone, infatti, degli stessi governi statali. In ciò si sostanzia uno dei fattori più importanti dell'attuale crisi del sistema Euro e quindi del processo di integrazione europea: nella circostanza dell'ostinato rifiuto – per non dire ancor più grave assenza – dei reali protagonisti della elaborazione ed implementazione delle politiche correttive che sole potrebbero generare *stabili* riequilibri negli sbilanci commerciali tra Stati importatori e Stati esportatori dell'area monetaria e nel mercato interno: proprio i governi degli Stati membri. Che dovrebbero, però, rinunciare all'elettoralmente appagante propaganda di “rivendicazioni di sovranità”, esercitandone invece i relativi poteri nelle forme delle competenze ad essi attribuite dai Trattati europei, prodotto essi stessi della sovranità statale esercitata da quegli stessi governi. Sul punto torneremo in chiusura, ma fin da ora possiamo osservare che la *sovranità* rivendicata dai *leader* populistici ed agitata nella propaganda politica, è una sovranità storicamente tramontata, figlia di quello statualismo matrice, tra l'altro, di conflitti economico-commerciali e vere e proprie guerre in quei pochi decenni che simbolicamente vanno dal 1870 circa, alla metà degli anni '30 del Novecento. Ma che negli attuali intrecci sistemiche di natura ordinamentale, tecnologica, economica, antropologico-culturale, finanziaria, istituzionale e materiale insieme, non troverebbe più un reale spazio di azione. Non riuscirebbe più ad essere concretamente esercitata. Come la tragicomica vicenda dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea sta dimostrando al mondo ormai da più di tre anni. La *Brexit* non è fenomeno gestibile per mero atto di volontà sovrana, senza un rigoroso e dettagliato negoziato che concorra a sciogliere la miriade di nodi tematici in essa intrecciati, dato di fatto ormai acquisito alla consapevolezza

¹⁴Ho già dato conto di questo paradosso nel mio *Diritti sociali e Governance economica dell'Eurozona*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 30-31, 2016, pp. 245-262, spec. pp. 251 ss.

za perfino dei suoi più accaniti sostenitori. Eppure, la relativa pretesa è ancora al centro del dibattito politico, segno di un insanabile distacco tra il dato storico-materiale del concreto scenario economico-politico, da un lato, e l'aspirazione all'onnipotenza sovrana, dall'altro.

3. La sintomatologia delle questioni sul tappeto quale emerge dalle rivendicazioni sottese alla propaganda populista nel caso Brexit

Come è ormai noto da diversi anni il referendum celebratosi nel Regno Unito nel giugno del 2016 ha generato una crisi costituzionale quasi senza precedenti. Nel momento di concludere queste brevi note, nell'ottobre 2019, non era ancora noto, e forse neanche prevedibile, quale potesse essere l'esito del lungo, complesso, ma sincopato negoziato tra i Governi inglesi succedutisi nel corso della conseguente crisi costituzionale nel Regno Unito – il riferimento va ai complessi tentativi ed alle alterne sorti politiche dei *Premier* Cameron, May e Johnson, oltre al rilevante peso degli interventi del potere giudiziario – e l'Unione europea, una volta attivata la procedura di cui all'art. 50 del TUE. Il 29 marzo del 2017, infatti, il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo l'intenzione di lasciare l'UE, attivando così formalmente la procedura negoziale che avrebbe potuto, come poi avvenne, condurre all'uscita del Regno Unito dall'UE¹⁵. Ma in questa sede, in linea con il percorso di analisi che si è ritenuto di proporre, non è tanto alla crisi costituzionale inglese che volgeremo lo sguardo, quanto piuttosto agli elementi della crisi di legittimazione del sistema istituzionale europeo che da tale prospettiva risultano maggiormente visibili. Inquadrandolo, di fatto, l'epopea *Brexit* nel quadro della generale caduta del principio di legittimità nel contesto delle grandi democrazie europee, in parte proprio a causa – o anche a causa – della crisi di legittimazione democratica delle istituzioni dell'UE e delle relative politiche¹⁶.

Guardando alla vicenda *Brexit*, pertanto, i profili da ritenere maggiormente rilevanti, nel quadro delle tematiche al centro della presente riflessione, sono essenzialmente due. Da un lato il fenomeno dell'immigrazione, letto però nella

¹⁵ Una parziale ricostruzione dei documenti e delle fasi di tale negoziato è rinvenibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=it> (10 gennaio 2020). Una dettagliata cronologia degli eventi, con una copiosa raccolta di documenti ufficiali e diversi rinvii alla letteratura scientifica rilevante è altresì rinvenibile in https://www.federalismi.it/focus/index_focus.cfm?FOCUS_ID=67&focus=brexit (10 gennaio 2020).

¹⁶ Questi eventi svelano anche le profonde divisioni presenti nella società e nel sistema politico, come dimostra l'analisi di FORD R., GOODWIN M., *Britain after Brexit. A Nation Divided*, in *Journal of Democracy*, 28, 2017, pp. 17-30, in una assai interessante prospettiva che qui non è possibile sviluppare per ragioni di spazio.

più ristretta prospettiva del concorso dei “nuovi” cittadini europei, vale a dire i migranti c.d. “interni”, cittadini di altri Stati membri, nella rivendicazione verso lo Stato ospite e le sue istituzioni di diritti, in particolare modo diritti a prestazioni sociali, sulle medesime piattaforme di rivendicazione praticate già dai cittadini membri dello Stato ospite. Dall’altro, il già richiamato fenomeno delle neanche troppo velate guerre commerciali sullo sfondo tra i “negoziatori”, il Regno Unito e, tramite l’UE, gli altri Stati membri. Tra i quali, tra l’altro, si combinano interessi economici non sempre coincidenti, se non addirittura confliggenti, malgrado la simmetricità della posizione negoziale¹⁷. Questo secondo argomento di analisi, al quale non possiamo che dedicare questi brevi cenni, illumina rinnovati conflitti alla ricerca di nuovi assetti ed equilibri in materia economica, stante la differente specifica posizione che il Regno Unito potrà venire ad assumere al cospetto del mercato unico. Con il potenziale ulteriore rischio di poter innescare, a fianco ad essi ed inoltre, nuove non previste tensioni tra i singoli Stati membri a seconda dello *status* che ciascuno di essi riterrà di riuscire a guadagnare al cospetto di un Regno Unito, fuori dall’UE e dal mercato unico, ma aperto a più intensi processi di *deregulation* ed accesso ai mercati globali. Ma, appunto, delle eventuali prospettive aperte da un rinnovato contesto di potenziali tensioni sui mercati, tra nuovi protezionismi, regimi privilegiati e competizione tra mercati, non possiamo occuparci in questa sede.

Laddove sembrano, invece, di maggiore interesse le potenziali reazioni che i singoli ordinamenti nazionali potrebbero assumere in merito al regime della libertà di circolazione dei lavoratori nel quadro di un assetto dei mercati rinnovato, nel senso di diversamente e asimmetricamente ricomposto.

La libera circolazione dei lavoratori è stata considerata fin dalle origini uno dei pilastri fondanti del processo di integrazione europea. In un percorso di sintesi essenzialmente funzionalizzato da obiettivi di crescita economica e di integrazione dei mercati, questa libertà ha infatti rappresentato uno dei pochi ma chiari elementi direttamente incidenti sullo statuto giuridico del cittadino europeo, nella specifica ottica di un significativo ampliamento, in una con la libertà di stabilire la propria residenza in uno qualsiasi degli Stati membri, dei diritti individuali delle persone. Questa idea, lo status di cittadino europeo, insieme alla libertà di circolazione e stabilimento come diritti individuali, inoltre, ha nel tempo concorso, insieme ad altri elementi giuridici e materiali, a generare un’ipotesi di embrionale esercizio condiviso della sovranità statale – di ciascuno Stato

¹⁷Un quadro problematico delle questioni sullo sfondo è ben delineato nel contributo di DELLA CANANEA G., *Differentiated Integration in Europe After Brexit: An Institutional and Legal Analysis*, 2018, consultabile nel sito https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3237402 (23 ottobre 2019).

membro – in seno ad un unico, congiunto, sistema istituzionale europeo¹⁸.

Con la positiva, allettante, conseguenza di vedersi attivare politiche di implementazione dei diritti individuali specificamente riconosciuti in capo a ciascun cittadino europeo, quale che fosse lo Stato membro di residenza, ivi compresi i diritti sociali, in condizioni di eguaglianza con i cittadini dello Stato membro ospitante. In una esponenziale crescita espansiva che ha cominciato a vedere le prime gravi battute di arresto a seguito dell'imponente allargamento agli Stati europei della parte est del continente, come processo a seguire la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca.

La comparsa ed il continuo, progressivo, incremento del numero di cittadini europei c.d. "neo-comunitari" in cerca di lavoro e spesso, quindi, bisognosi di protezione sociale sul territorio dei Paesi fondatori e di più risalente adesione alle Comunità ed all'Unione europea hanno, così, presto iniziato a generare forti pressioni sui sistemi di *welfare* nazionali, aggravate dalla crisi economica seguita alla crisi finanziaria del 2008. E questo argomento, meglio, un florilegio di narrazioni polemiche tendenti a drammatizzare la consistenza di questo fenomeno hanno avuto, nel corso della campagna referendaria per la *Brexit*, un ruolo a dir poco centrale nella selezione delle forzature ideologiche che i leader del fronte del *Leave* hanno utilizzato per condizionare l'opinione pubblica e, con essa, l'esito finale del voto. A fianco alla abile capacità di generare un'idea di confusione tra i cittadini europei nell'esercizio legittimo del proprio diritto di libertà di circolazione all'interno dell'Unione, con la grande massa di stranieri, compresi i richiedenti asilo, altrimenti presenti sul territorio del Regno Unito, *leader* e forze politiche, con scarsa correzione da parte dei *mass media*, e sistematici processi di disinformazione attraverso i *social media*¹⁹, hanno costruito una campagna essenzialmente centrata su un conflitto del tutto artificiale. Collocando al centro del dibattito pubblico e delle motivazioni al voto la questione della presunta competizione tra cittadini e stranieri – anche se cittadini europei – nel concorso per l'accaparramento delle scarse risorse disponibili per finanziare le prestazioni economiche oggetto dei diritti sociali.

Ma ben oltre le strumentalizzazioni dei leader populistici, la questione dei costi delle prestazioni sociali relative alla presenza di cittadini europei, di nazionalità di altri Stati membri rispetto a quello di residenza, ha da tempo assunto un peso significativo nel contesto dell'ordinamento europeo. Ne è prova il contenuto dei più

¹⁸ Rinvio, qui, alla brillante intuizione critica di cui al saggio di FERRARA G., *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Ripensare lo Stato, Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 657-692.

¹⁹ Rinvio alla sintetica ma efficace ricostruzione storica di tali vicende di cui al bel saggio di BARBERIS M., *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, 12, 2019, pp. 11-32, specialmente pp. 12 ss.

recenti interventi legislativi finalizzati alla riduzione di alcune prestazioni sociali, proprio a scopo di contenimento della spesa pubblica. Nel Regno Unito, ad esempio, è stata oggetto di forti reazioni la riforma delle prestazioni sociali che ha introdotto un complesso sistema di *condizionalità* per ridurre la platea degli aventi diritto a determinate prestazioni assistenziali. Mi riferisco al molto noto *Housing Benefit (Amendment) Regulations* del 2012²⁰ che ha sottoposto a riduzioni quantitative percentuali gli assegni erogati agli assistiti, in proporzione all'ampiezza delle proprie case di abitazione, contando addirittura il numero dei vani disponibili "in sovrannumero" rispetto alle reali esigenze familiari delle abitazioni dei beneficiari di tali prestazioni. L'ampiezza della casa e la ponderazione con i concreti bisogni della famiglia, infatti, concorrono ora nella stima del reddito potenziale della famiglia da considerare ai fini della determinazione dei limiti reddituali limitativi – o addirittura ostativi – alle prestazioni sociali reclamate. Laddove, infatti, quella famiglia, pur meritevole di assistenza per la propria situazione familiare, come ad esempio in presenza di persona disabile o, comunque, inabile al lavoro, avrebbe potuto incrementare il proprio reddito, nell'ipotesi concedendo in affitto le stanze superflue rispetto alle proprie esigenze, ciò potrebbe mandare a rischio l'erogazione della prestazione sociale a causa del mancato colpevole incremento reddituale dovuto alla rinuncia all'affitto dei vani superflui.

Le conseguenti riduzioni dei livelli di prestazione sociale, pur generatrici di un significativo contenzioso giudiziario²¹, polemicamente confrontate con il contemporaneo riconoscimento della garanzia di analoghe prestazioni a vantaggio di stranieri (in realtà cittadini europei di altri Stati membri) altrettanto meritevoli di concorrere alla domanda di tali prestazioni hanno, così, assunto una interpretazione di sintesi estremizzante. E di fatto xenofoba e di chiusura nei confronti dei cittadini europei non appartenenti al Regno Unito. Con la conseguenza di portare il taglio delle prestazioni sociali al centro della guerra tra poveri che tanto ha concorso ad alimentare l'orientamento dell'elettorato medio sull'esito del voto. Si è così cominciato a sostenere pubblicamente che l'uscita del Regno Unito dall'UE avrebbe avuto, tra le altre conseguenze favorevoli, la possibilità di redistribuire le risorse rivendicate dai cittadini del Regno Unito a titolo di prestazioni sociali e sottratte agli stranieri, a quel punto non più titolari de-

²⁰ *Statutory Instrument*, 3 dicembre 2012, n. 3040 in tema di *Social Security*, consultabile all'indirizzo <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/3040/contents/made> (23 ottobre 2019).

²¹ Si veda di recente, a titolo di esempio, la decisione della Supreme Court UK SC 58 [2016] nel caso *R (Carmichael and Rourke) vs. Secretary of State for Work and Pensions*, consultabile all'indirizzo <http://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2016/58.html> (23 ottobre 2019). Per un commento della decisione e la citazione di diversi interessanti precedenti si veda RAINE T., *The Value of Article 14 ECHR: The Supreme Court and the 'Bedroom Tax'*, UK Constitutional Law Association, consultabile all'indirizzo <https://ukconstitutionallaw.org/2016/11/28/thomas-raine-the-value-of-article-14-echr-the-supreme-court-and-the-bedroom-tax/> (23 ottobre 2019).

gli analoghi diritti sottostanti. Con un ritorno di sentimenti di chiusura nazionalista, di protezionismo autarchico, di guerra allo straniero povero, in quanto in competizione con il cittadino bisognoso ma minacciato dal concorso dell'altro nella fruizione delle ormai scarse risorse per le prestazioni sociali.

4. Prime conclusioni: la crisi di tenuta del principio di eguaglianza tra i cittadini europei nella fruizione dei diritti sociali

Nell'introdurre le prime provvisorie conclusioni sull'attuale stato recessivo del processo di integrazione europeo visto attraverso la lente delle aspettative del cittadino comune, un ultimo dato normativo merita almeno un accenno. Mi riferisco alla direttiva del Parlamento e del Consiglio n. 2004/38/EC relativa ai c.d. "lavoratori economicamente inattivi"²², che ha di fatto legittimato gli Stati membri a ridefinire le proprie politiche di *welfare* con la facoltà di *distinguere* tra i cittadini europei non nazionali economicamente autosufficienti, e quelli non autosufficienti nella gestione delle politiche di concessione dei permessi di soggiorno di lunga durata. L'obiettivo di fondo, come risulta evidente, è quello di consentire agli Stati – ai loro governi – di elaborare politiche di cittadinanza discriminatorie in base al criterio economico. Con legittima facoltà di negare, quindi, il diritto di residenza a lungo termine a quei cittadini europei di altri Stati membri che non dimostrino di avere, per patrimonio personale o reddito, risorse economiche sufficienti ad assicurare che non si determinino le condizioni per la richiesta da parte loro e dei loro familiari di erogazione di prestazioni assistenziali, sanitarie, scolastiche o altre agevolazioni per la fruizione di servizi pubblici. In modo da non gravare sui già instabili sistemi di *welfare* nazionali²³.

Ora, mettendo insieme le linee di sviluppo delle riflessioni che si sono venute svolgendo più sopra con queste ultime considerazioni, emerge un quadro del regime dei diritti sociali nel confronto tra i diversi Stati europei che a buon diritto potrebbe essere assunto quale una delle più rilevanti cause della perdita di legittimità del sistema UE, nella evocata tensione problematica tra "rivendicazioni di sovranità e rivendicazione di diritti". Anche solo a guardare il mutato quadro

²² Esemplicativamente possiamo indicare i disoccupati al termine delle misure di sostegno al reddito e quindi bisognosi di prestazioni di assistenza sociale; i pensionati al minimo, economicamente non autosufficienti; i nuclei familiari privi di copertura assicurativa sanitaria; e così via.

²³ Si vedano, tra le tante, le sentenze: CGUE, C-333713, Grande Camera, 11 novembre 2014, *Elisabetta Dano e Florin Dano vs. Jobcenter Leipzig*; CGUE, C-67/14, Grande Camera, 15 settembre 2015, caso *Jobcenter Berlin Neukölln vs. Alimanovic N., S., V., V.*; CGUE, C-308/14, Prima Sezione, 14 giugno 2016, caso *Commissione europea vs. Regno Unito*. Sul punto, altresì, TRYFONIDOU A., *The Impact of Union Citizenship*, cit., pp. 30 ss., 79 ss. e 197 ss.

normativo, ora richiamato, riferibile alle modalità di esercizio della libertà di circolazione delle persone in Europa, il cui regime giuridico rende legittimamente possibile l'affermarsi di discriminazioni in base alla nazionalità ed in base al reddito tra cittadini di Stati diversi, non può non vedersi come la caduta di consenso popolare intorno al processo di integrazione riesca, purtroppo, a trovare specifiche concrete ragioni di giustificazione. In capo ai soggetti che perdono il diritto alle prestazioni sociali; a quelli che vedono crescere i condizionamenti economico-materiali per la loro fruizione; in capo ai cittadini europei tutti, che vedono ridursi la disponibilità di occasioni di trasferimento in altri Paesi membri anche in cerca di lavoro, laddove non già economicamente autosufficienti. Senza aggiungere altro a quanto già più sopra richiamato in relazione ai meccanismi istituzionali azionati dalle istituzioni economico-finanziarie del sistema Euro che concretamente conducono a limitazioni della capacità espansiva della spesa sociale in alcuni sistemi nazionali e non in altri; acuendo la già di fatto significativamente elevata disparità di trattamento nella fruibilità di prestazioni sociali tra cittadini europei appartenenti a Stati membri diversi, a seconda della appartenenza nazionale.

Differenze di regime, queste, che nel latente conflitto tra sistemi nazionali in *deficit* e sistemi in equilibrio, o addirittura in *surplus*, hanno assunto ormai addirittura una dimensione ufficiale nelle relazioni diplomatiche tra i governi dei diversi Stati membri. Governi molto spesso sostenuti, nel cronicizzarsi di reciproche tensioni polemiche, dalle spinte populiste interne, ormai costantemente agitate e strumentalizzate da *leader* politici antieuropeisti alla ricerca di un successo elettorale immediato, lasciando fuori dalla prospettiva politica la più lunga dimensione temporale, necessaria ed adeguata alla complessità dei problemi evocati²⁴. Sembra ormai costante, in effetti, il processo di elaborazione forzosa di un sentimento politico di risentimento reciproco costruito ad arte per contrapporre gli elettorati sempre più polarizzati di Paesi diversi nei reciproci rapporti, con la costruzione di una fittizia polemica contrapposizione composta tramite speculari accuse di antidemocraticità e di protezionismo tra *leader* che sempre più spesso rivestono addirittura importanti ruoli istituzionali nei governi dei diversi Stati membri.

Come possa scaturire un sistema istituzionale europeo aperto e democratico dalla sintesi di governi statali di tutt'altra ispirazione, mossi da *sovranismi* e ridicole pretese di autarchia a cent'anni dalla Grande Guerra che proprio da tali fenomeni fu animata e promossa resta un profondo ed inquietante dilemma.

²⁴ Sulle reali, concrete, conseguenze ordinamentali, sulla complessità e la durata necessaria per l'implementazione degli interventi normativi implicati dalla decisione di abbandonare l'Unione europea rinvio alla esemplare analisi condotta da CRAIG P., *Constitutional Principle, the Rule of Law and Political Reality: The European Union (Withdrawal) Act 2018*, in *The Modern Law Review*, 82, 2019, pp. 319-350.

Laddove in effetti potremmo agevolmente individuare l'Europa del 1914 quale prima stagione dell'apparizione del sovranismo statualista nel contemporaneo, fondato sul protezionismo e su un'idea di sovranità statale tutta radicata nella forza aggressiva e nella potenza dello Stato. Fino ad individuare l'apice di quella stagione di sovranismo nella ideologia e nelle politiche fasciste. Ispirate dall'intento di liberare la volontà politica dagli impacci dello Stato di diritto, dai vincoli della nascente democrazia liberale, dai prodromi di una mondializzazione economica osteggiata da professioni di autarchia. Se il ristabilimento della potenza sovrana dello Stato avrebbe di lì a poco condotto ad una nuova guerra, l'esito di quest'ultima produsse all'opposto la sconfitta della pretesa potenza sovrana, la definitiva crisi della sovranità moderna. Le cui aspirazioni, mai sopite del tutto né simmetricamente distribuite nel mondo, subiscono però ormai da più di settant'anni le sfide della interdipendenza tra gli Stati, dell'internazionalismo, dell'affermazione delle politiche universali dei diritti umani, della democrazia costituzionale, dell'avvento delle sedi giurisdizionali per la risoluzione dei conflitti, del pluralismo politico. Opponendo alle teoriche del sovranismo delle mani libere l'indefettibilità della forza legittimante del diritto, perché solo la sovranità legittima possa predicarsi dei relativi attributi²⁵. Ecco, l'Europa di oggi sembra scontare questa lacuna, il difetto di una legittimazione popolare al cospetto di un processo di integrazione materiale cresciuto a dismisura, spesso anche nella dimensione costituzionale. Ma con ciò non potendosi certo giustificare le attuali turbolenze geopolitiche, economiche e sociali con una pretesa egemonia esercitata dalle istituzioni europee. Se non piuttosto proprio per via della responsabilità di quei governi degli Stati che tuttora vantano un'antistorica ed infondata pretesa di onnipotenza, come rivendicazione di una sovranità la cui declinazione nelle forme da essi professate, può a ben ragione definirsi oggi al di fuori della dimensione del giuridico.

²⁵ Per una riflessione sul radicamento della categoria della sovranità proprio nel principio di legittimità v. già BILANCIA F., *Sovranità, Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, pp. 1-48, nonché in Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), *Annuario 2016*, Napoli, 2017, pp. 155-224.

BERNARDO CORTESE

DIMENSIONE PATTIZIA E DIMENSIONE COSTITUZIONALE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Inquadramento sistematico: autocostruzione di un ordinamento interindividuale comune e *international collaborative law*. – 2. Trattato, costituzioni e Grande guerra: alla ricerca di indizi di un ... necessario equilibrio dinamico. – 3. Stati Uniti d'America e non d'Europa: il ruolo del nazionalismo. – 4. Nazionalismo politico, nazionalismo giuridico e unilateralismo costituzionale. – 5. *Constitutional Pluralism*. – 6. Autonomia senza eccezionalismo: l'equilibrio tra elemento costituzionale ed elemento pattizio nella dimensione esterna dell'Unione. – 7. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale: una relazione complessa anche attorno all'Unione – il perverso intreccio tra crisi, *troika* e nazionalismo. – 8. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale nel momento del recesso dall'Unione – il rompicapo della Brexit. – 9. Conclusioni ... astronomiche: l'Unione come sistema di interazioni gravitazionali.

1. Inquadramento sistematico: autocostruzione di un ordinamento interindividuale comune e *international collaborative law*

Alcuni lavori recenti¹ e soprattutto la monografia *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*², descrivono, in

¹ Tra cui CORTESE B., *À la recherche d'un parcours d'autoconstitution de l'ordre juridique interindividuel européen: essai d'une lecture pluraliste 50 ans après van Gend en Loos et Costa c. ENEL*, in CORTESE B. (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlati*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 301-309; CORTESE B., *ECJ and National Constitutional Courts: A Collaborative Law Approach*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, 2018, pp. 47-96.

² CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostruzione, collaborazione e autonomia*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 1-350. In questo articolo per i quaderni della Fondazione Venezia per la Ricerca sulla Pace farò ripetutamente riferimento a questo recente lavoro monografico oltre che, più limitatamente, ad alcuni altri articoli, tra cui quelli citati alla nota 1 *supra* e il lavoro per il volume annuale SIDI 2019 citato *infra* alla nota 10. Il rinvio a quei lavori va inteso come richiamo alla discussione in essi contenuta delle posizioni dottrinali di volta in volta rilevanti. Di conseguenza, l'apparato critico sarà corrispondentemente limitato qui ad alcuni essenziali riferimenti.

relazione al diritto dell'Unione europea, il processo di autocostituzione di un ordinamento interindividuale dell'Unione europea, capace di acquisire una dimensione sostanzialmente costituzionale affianco a quella, perdurante, del diritto internazionale. Si è cercato cioè di mostrare come possano convivere, nello stesso ambito di integrazione nell'Unione, una dimensione internazionale pattizia con una interindividuale. In quest'ultima l'Unione esercita poteri di governo diretti sugli individui e struttura un sistema di garanzie di tali diritti, anche grazie a quel fenomeno di simbiosi istituzionale che è il *dédoublement fonctionnel* dei giudici nazionali: non più semplice "visione" di chi, federalista, l'affermava come compiuta³ in un momento in cui certamente non lo era⁴, ma reale acquisizione di un processo che, grazie a ciò, acquisisce una dimensione costituzionale (e una dimensione sovrana) concorrente con quella degli Stati membri⁵.

Il tentativo non è allora quello di rilevare la *sostituzione* della dimensione interindividuale costituzionale comune a quelle nazionali, a valle di un processo di *integrazione* di preesistenti ordinamenti giuridici nazionali *in un unico* ordinamento, né l'affermazione della prima *nonostante* le seconde, in un processo di giustapposizione non coordinata. Il tentativo consiste piuttosto nel registrare l'emergere della nuova dimensione interindividuale costituzionale comune grazie ad un processo di collaborazione tra i custodi dei due ordini di ordinamenti interindividuali originari coesistenti nello stesso spazio fisico e personale di applicazione⁶. In tale contesto ho cercato parallelamente di mostrare come il nuovo ordinamento interindividuale comune non trovi nella perdurante dimensione internazionale pattizia dei Trattati istitutivi solo una lontana origine, che riemerge unicamente nel momento della modifica di quei Trattati, ovvero dell'adesione o del recesso di Stati membri. Piuttosto, l'Unione trova in quella dimensione pattizia l'elemento determinante per risolvere eventuali conflitti straordinari tra

³ Si veda in particolare la teorizzazione di PESCATORE P., *Le droit de l'intégration*, Sijthoff, Leiden, 1972, con la ripresa, in un contesto di integrazione "federalista", delle teorie di Georges Scelle. Su queste teorie v. tra gli altri CASSESE A., *Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting"* (dédoublement fonctionnel) in *International Law*, in *European Journal of International Law*, 1, 1990, pp. 210-231.

⁴ Si vedano le osservazioni svolte in CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 46 ss., 87 ss. Si veda del resto anche la concessione di realismo contenuta in chiusura dell'entusiastica recensione di VLACHOS G. a PESCATORE P., *Le droit de l'intégration* del 1972, in *Revue internationale de droit comparé*, 27, 1975, pp. 751-753, dove il recensore constata che l'idea di *supranationalité*, sviluppata da Pescatore anche in relazione alla struttura giurisdizionale dell'Unione, è in qualche modo legata ad un progetto di comunità politica in vista del quale si tratta di attendere "l'avènement des réalisations institutionnelles nécessaires" (*ivi*, p. 753).

⁵ CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 87-96.

⁶ CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 39 ss., 50 ss.

il sistema costituzionale dell'Unione e quelli degli Stati membri, alla luce di un approccio di *international collaborative law*⁷.

Si tratta di un approccio nel cui ambito, in primo luogo, le Corti costituzionali e supreme nazionali dovrebbero riconoscere, in linea di principio, la propria strutturale inadeguatezza a risolvere tanto questioni relative all'estensione dei poteri delle istituzioni dell'Unione e, in tal modo, alla determinazione dell'ambito di applicazione del nuovo ordinamento comune, quanto eventuali problemi di tutela dei diritti fondamentali all'interno di quell'ordinamento. Questo perché anche quegli organi giurisdizionali supremi nazionali sono pur sempre, in quanto tali, organi dello Stato tenuto a rispettare e far rispettare l'obbligo internazionale *integrale* o *erga omnes partes*⁸, incombente allo stesso modo su *ognuno* e su *tutti* gli Stati membri, di consentire lo svilupparsi dell'ordinamento giuridico interindividuale comune; tenuto in particolare a lasciare al custode di quel sistema e della sua unità, la Corte di giustizia, il compito di definire quei limiti e diritti, e di vegliare sul loro rispetto.

Nell'ambito di quell'approccio collaborativo, però, incombe in secondo luogo alla Corte di giustizia il dovere di svolgere quel suo ruolo nel rispetto dei Trattati e del loro spirito, in un leale dialogo con i giudici nazionali, e tra questi *in primis* con le giurisdizioni supreme, tenendo in debito conto i valori fondamentali degli ordinamenti giuridici nazionali a livello costituzionale, pur nella consapevolezza della dimensione culturale, e dunque relativa, di qualsiasi fenomeno giuridico.

Insomma, i lavori precedenti portano alla conclusione che il processo dell'integrazione europea, nella sua fase attuale, comprende entrambe le dimensioni del diritto interindividuale (inclusa una dimensione costituzionale al suo interno) e del diritto internazionale (prima di tutto, ma non esclusivamente, pattizio), pur senza ovviamente pretendere che quelle dimensioni si mescolino, data la loro irriducibile diversità⁹. Da quella irriducibile diversità discende anche la necessità di considerare quella che viene normalmente definita, nella giurisprudenza della Corte di giustizia, come l'"autonomia" del diritto dell'Unione europea¹⁰, come espressione, primariamente, del carattere *originario* dell'ordina-

⁷ *Ivi*, pp. 133 ss., 144, 148 ss., 220 ss. Il concetto è in effetti ripreso da quello di *droit international collaboratif* sviluppato con grande originalità negli scritti di Catherine Kessedjian, da ultimo in KESSEDJIAN C., *Le droit international collaboratif*, Pedone, Paris, 2016.

⁸ Cfr., anche per riferimenti ulteriori alla discussione in dottrina su questi due concetti, FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 114 ss.

⁹ ARANGIO-RUIZ G., *Dualism Revisited. International Law and Interindividual Law*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 86, 2003, pp. 909-999, pp. 987 ss., *ivi* ampi riferimenti dottrinali.

¹⁰ Sui vari (anche ulteriori) modi di intendere l'"autonomia" del diritto UE v., oltre a CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 9 ss., 37 ss., 225 ss., i due seguenti lavori in cui sono esplorati specifi-

mento giuridico interindividuale dell'UE: un ordinamento che non deriva la sua giuridicità da alcuno degli ordinamenti (interindividuali) degli Stati membri, singolarmente considerati¹¹, ma neppure, da un punto di vista formale, dalla dimensione (di diritto) internazionale dell'Unione, bensì dalla concreta attuazione, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di consentire l'esplicarsi del nuovo ordinamento¹², quale previsto dai Trattati (così come interpretati dalla giurisprudenza della Corte).

2. Trattato, costituzioni e Grande guerra: alla ricerca di indizi di un ... necessario equilibrio dinamico

Ora, in occasione di questa riflessione collettiva sulle prospettive dell'Europa a cent'anni dalla Prima guerra mondiale, mi viene chiesto di ragionare ancora sul rapporto tra le due dimensioni (internazionale pattizia e costituzionale) del diritto dell'Unione europea, a partire da due "immagini" che a prima vista non potrebbero apparire più distanti: la Prima guerra mondiale e, per l'appunto, il processo di integrazione europea. La vertigine che ingenera a prima vista un simile accostamento è degna della caduta di Alice nella tana del coniglio e... come Alice, temo di incastrarmi nell'alternativa del se siano i gatti a mangiare i pipistrelli, o i pipistrelli a mangiare i gatti¹³. A pensarci meglio, credo però che la provocazione intellettuale che si cela dietro questa suggestione sia, per dirla con lo spirito di Horatio Walpole, un caso degno dei figli di Serendippo, felici scopritori di cose che non stavano cercando, a partire da segni che, se osservati

ci aspetti di quel "tema": CORTESE B., *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in LENAERTS K. (a cura di), *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 222-246; e CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali: un processo di codificazione tra autonomia, autoipotesi e International Collaborative Law*, in ANNONI A., FORLATI S., SALERNO F. (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea / Codification in International and European Union Law*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 457-506.

¹¹ Cfr. su tale concetto: MORELLI G., *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, 89, 1956, pp. 441-601, alla p. 479; ARANGIO-RUIZ G., *Dualism Revisited*, cit., p. 958 s.; cfr. inoltre PICCHIO FORLATI M.L., *Il diritto dell'Unione europea fra dimensione internazionale e transnazionalità*, in *Jus*, 1, 1999, pp. 461-473, p. 464.

¹² Cfr. con grande chiarezza le considerazioni espresse in termini generali da ARANGIO-RUIZ G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 279-280, in critica alla teoria degli "ordinamenti speciali" di diritto internazionale.

¹³ CARROL L., *Le avventure di Alice nel paese delle meraviglie*, trad. CENI A., introduzione di BARTEZZAGHI S., Einaudi, Torino, 2003, p. 4.

distrattamente, nulla avrebbero rivelato di quelle scoperte¹⁴. Infatti, l'arduo compito assegnatomi mi spinge a cercare delle tracce, dei segni di quel legame tra la fine della Grande guerra e il rapporto tra dimensione pattizia e dimensione costituzionale nel processo attuale dell'integrazione europea, che normalmente non avrei pensato di cercare. Nel mio caso quei segni non sono i fievolissimi indizi del passaggio del cammello, del cui furto quei tre figli di Serendippo sarebbero stati ingiustamente accusati proprio per l'astrusità delle loro deduzioni¹⁵, ma altrettanto fievoli ipotesi storiche e scientifiche che, per esser mie, sono necessariamente imprecise ed abbozzate, consentendo comunque almeno di cogliere l'interesse della sollecitazione che mi è fatta.

Il punto di partenza sarà dunque constatare che, essenzialmente, il processo dell'integrazione comunitaria, e poi nell'Unione, può senza dubbio leggersi anche come reazione alle guerre europee, di cui la Grande guerra è stato uno dei momenti più drammatici. Fin qui, si dirà, *nihil sub sole novum*¹⁶. È cosa nota, infatti, che il *plan Schuman*, origine del processo d'integrazione comunitaria, è in fondo il modo in cui il governo francese, sospinto dall'alleato USA, regola in modo innovativo la questione del controllo delle risorse carbosiderurgiche che era stata all'origine dei conflitti franco-tedeschi e poi europei e mondiali. Ed è argomento invocatissimo quello per cui sarà proprio quel piano, nel determinare un nuovo equilibrio tra le forze opposte di qua e di là del Reno, a trasformare la rivalità franco-tedesca da fattore distruttivo (per i ricorrenti disequilibri tra le due potenze che provocano conflitti, che determinano altri disequilibri in paci ingiuste, che ingenerano a loro volta nuovi conflitti) in fattore costruttivo, e proprio attraverso il processo di integrazione comunitaria. Cosicché, la domanda che sembrava così difficile avrebbe, dunque, una risposta degna dell'epitaffio del maresciallo di Francia Jacques de la Palice ... e però, come per quell'epitaffio, anche qui l'apparente banalità della risposta sembra essere il frutto di un equivoco¹⁷.

¹⁴ Cfr. MERTON R.K., BARBER E., *The Travels and Adventures of Serendipity*, Princeton University Press, Princeton, 2004, p. 2. Il divertente racconto che sta all'origine della famosa lettera di Horatio Walton a Horatio Mann, il *Peregrinaggio di tre giovani figliuoli del re di Serendippo*, di tal Cristoforo Armeno, stampato a Venezia da tal Michiele Tramezzino per privilegio dogale concesso nel 1557, si legge liberamente in rete, nella scansione della copia conservata alla K.u.K Hofbibliothek di Vienna: https://archive.org/details/bub_gb_ncpOAAAACAAJ (10 gennaio 2020).

¹⁵ Quei tre figli di Serendippo, nella storia, sono mandati a morte dall'Imperatore per il furto del cammello la cui presenza essi avevano soltanto immaginato: troppo astruse erano le loro deduzioni per esser credute tali, invece che coperture di un delitto. Fortunatamente i tre furono però salvati sul bordo del patibolo, non già per aver convinto alcuno con i loro argomenti, ma per l'improvviso riapparire del cammello, che li provò veri.

¹⁶ *Vetus Testamentum, Liber Ecclesiastes*, 1, 9.

¹⁷ L'epitaffio fatto iscrivere dalla moglie sul mausoleo del valente guerriero, caduto nel 1525 nella battaglia di Pavia, recitava infatti: "Hélas s'il n'était pas mort / Il ferait encore envie". Fu

Perché l'ipotesi non è solo che ci sia un legame tra i conflitti franco-tedeschi e l'inizio del percorso comunitario, ma piuttosto che il grado cui è giunta l'integrazione, con il suo grado più o meno istituzionale/costituzionale – o, per l'inverso, meno o più pattizio – sia in qualche modo l'esito necessario della coesistenza nello spazio europeo dei corpi separati degli Stati (e dei popoli) europei, e del loro moto in direzioni confliggenti, espressosi nelle rivoluzioni e nei conflitti dell'ultimo secolo e mezzo. L'equilibrio giuridico-istituzionale attuale sarebbe dunque iscrivibile all'interno del terzo principio della dinamica di Newton¹⁸ – in forma, si potrebbe dire, di necessario equilibrio dinamico.

3. Stati Uniti d'America e non d'Europa: il ruolo del nazionalismo

Riprendendo per un attimo i panni dell'osservatore di un fenomeno fisico, l'ipotesi della "necessità" dell'esito attuale del processo di integrazione, quale conseguenza di quei fenomeni, sembra infatti scontrarsi con una contraddizione sperimentale: se spostiamo lo sguardo oltre oceano e ripetiamo l'esperimento, in quelli che sono ora gli Stati Uniti d'America¹⁹, troviamo che sconquassi importanti sì, ma minori, sono fronteggiati da una reazione di rinsaldamento istituzionale ben più forte, dove l'elemento pattizio è sostanzialmente scomparso e quello costituzionale domina incontrastato la scena.

Molto sinteticamente ed imprecisamente, cioè, si può osservare che se, per gli USA, una rivoluzione coloniale ed una guerra civile sono riuscite a portare ad un unico Stato, democratico e costituzionale, tanto non può dirsi per l'Europa. In essa almeno quattro periodi rivoluzionari (la rivoluzione borghese del 1789 e degli anni seguenti, le rivoluzioni nazionali e in parte proletarie del 1848-49, la rivoluzione comunista del 1917 con i suoi strascichi postbellici negli Stati entrati nella sfera di influenza sovietica dopo il 1945, ed infine la rivoluzione liberale del 1989 e degli anni seguenti nell'ex impero sovietico) e almeno quattro guerre continentali, a quei moti in tutto o in parte collegate (le guerre napoleoniche, la guerra franco prussiana e le due guerre mondiali), non sono affatto riuscite a condurre ad un fenomeno statale unitario democratico e costitu-

solo due secoli dopo che Bernard de la Monnoye, avvocato e poeta borgognone, avrebbe trasformato quei versi nella più famosa ovieta: "Un quart d'heure avant sa mort,/ il était encore en vie".

¹⁸ Penso evidentemente al terzo principio della dinamica newtoniana, di azione e reazione. Per una descrizione matematica di quella legge v. p.e. MAZZOLDI P., NIGRO M., VOCI C., *Fisica*², 1, Edises, Napoli, 2000, pp. 121 ss.

¹⁹ Cfr. gli interessanti paralleli tra *American Civil War* e movimenti risorgimentali italiano e tedesco tracciati da KELLY P.J., *The European Revolutions of 1848 and the Transnational Turn in Civil War History*, in *The Journal of the Civil War Era*, 4, 2014, pp. 431-443.

zionale. Di più, non sono riuscite a portare ad un quadro istituzionale e politico in cui le conquiste dell'integrazione europea possano dirsi pienamente garantite.

Per esprimersi nei termini del titolo di questo intervento, dunque, il quadro pattizio, e la sua intrinseca fragilità, risultano ancora fortissimamente presenti nel fenomeno di integrazione europea, ed il quadro costituzionale così apparentemente debole, da lasciar dubitare della correttezza dell'ipotesi che l'equilibrio assunto dal processo di integrazione europea possa in qualche modo ricondursi alla terza legge della fisica dinamica. Usando ancora i termini della fisica newtoniana, insomma, la spinta alla dissoluzione che nel quadro nordamericano ha incontrato la reazione della definitiva affermazione dell'Unione, pur essendo in Europa più forte, non avrebbe qui incontrato quella reazione uguale e contraria presupposta dalla legge di conservazione del moto.

Siccome però di qua e di là dell'Atlantico le leggi della fisica sono, per forza di cose, le stesse, la spiegazione dev'essere probabilmente nell'insufficiente analogia dei "corpi" storico-sociali le cui interazioni conflittuali (moti) così arditamente si vorrebbero confrontare.

In altre parole: se la nascita di uno Stato unico, democratico e costituzionale (gli USA) – fenomeno aggregatore – è la conseguenza di fenomeni sociali drammatici e – in varia misura – disgregatori che sono state la rivoluzione sfociata nell'indipendenza dal dominio coloniale e la *American Civil War*, l'incompleto verificarsi di un fenomeno aggregatore nell'Unione europea deve spiegarsi, almeno in parte, con la diversità dei fenomeni sociali disgregatori e con la maggiore complessità delle interazioni conflittuali tra "corpi" (Stati, gruppi sociali) che si sono prodotti nel vecchio continente, rispetto al caso americano.

Esistono, senza dubbio, altri elementi più visibili, quale l'immediato esito confederale della rivoluzione americana in conseguenza di una necessità di comune difesa dal nemico, antico dominatore coloniale, cui si aggiunge l'uniformità linguistico-culturale almeno apparente su cui si basano gli USA. Sono forse anche l'intreccio (pur parziale) tra movimenti nazionalisti, o almeno l'affermarsi di forti identità nazionali, e la genesi dei singoli fenomeni costituzionali statali, in Europa, a spiegare peraltro la diversità di componimento dell'interazione tra le forze che si sono, in questo continente, manifestate.

Mi riferisco, per fare alcuni tra gli esempi più evidenti, all'intreccio tra nazionalismo e movimenti democratici risorgimentali in Italia e in Germania, nella seconda metà del XIX secolo, o ancora a quello tra nazionalismo e fondazione delle democrazie postsovietiche, sul finire del secolo da poco trascorso. Non meno significative sono però la relazione inscindibile tra forma istituzionale della *République française* ed eredità della rivoluzione del 1789 in Francia, o quella altrettanto inscindibile tra il Parlamento di Westminster e l'idea stessa di democrazia, com'è vissuta nel Regno Unito. Si tratta, a me pare, di una serie di elementi che, considerati nel loro insieme, aiutano a spiegare la profonda diver-

sità negli esiti dei due progetti di integrazione e delle due Unioni, di qua e di là dell'Atlantico.

Insomma, una delle chiavi del perché il progetto di integrazione europea resti indefinito sembrerebbe risiedere nella necessità che incontra quel progetto di disfarsi, se vuol giungere a compimento, di preesistenti relazioni fondamentali – verrebbe da dire, in qualche modo incestuose – tra democrazie (e costituzionalismi) statali e nazionalismo.

Si tratta di relazioni fondamentali, perché è su di esse che si è costruita l'identità costituzionale statale, sul piano interno; se hanno trovato nel progetto di integrazione europea l'antidoto al deflagrare della loro naturale tendenza distruttrice sul piano esterno, quelle radici nazionali(ste) rimangono nel DNA di molti, se non in tutti, gli Stati che del progetto di Unione europea (e dei Trattati su cui esso si fonda) sono stati i protagonisti, o i *Signori*²⁰. È un po' come, per riprendere il paragone d'oltreatlantico, la relazione fondamentale tra una buona parte della società nordamericana e il fenomeno dello schiavismo prima e del segregazionismo poi, che continua ad avvelenare molti dei pozzi cui si abbevera la coscienza sociale di quelle società, pur nel suo formale superamento delle distinzioni razziali nel procedere del progetto costituzionale.

4. Nazionalismo politico, nazionalismo giuridico e unilateralismo costituzionale

Sulla fondatezza di queste ipotesi non spetta certo ad un giurista esprimersi in via definitiva. Certo è che il dato empirico, con cui lo studioso del diritto (e al tempo stesso il cittadino) dell'Unione europea si confronta oggi, è un risorgere delle pulsioni del nazionalismo politico – sia esso di destra, di sinistra, o infine di impronta qualunquista.

Quelle pulsioni nazionalistiche sono coltivate e sfruttate anzitutto, e ben coerentemente, da chi ha ancora oggi della democrazia una concezione distorta. Sono gli sfrontati epigoni di un mai sopito spirito autoritario, o i più diffusi ed insidiosi coltivatori del consenso plebiscitario come strumento di creazione/conservazione del potere personale. Sono in effetti molte, e sotto gli occhi di tutti, le espressioni contemporanee di quel cesarismo che ha costellato la crisi delle democrazie, sin dalla degenerazione dell'istituto ateniese dell'ὄστρακισμός²¹.

²⁰ Il riferimento è alla nota metafora degli Stati *Herren der Verträge* impiegata dal *Bundesverfassungsgericht* nella sua giurisprudenza sull'integrazione europea: cfr. le mie osservazioni in CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 211 ss.

²¹ Si vedano al riguardo le attente ricostruzioni di SCHUBERT C., *Die Macht des Volkes und die Ohnmacht des Denkens: Studien zum Verhältnis von Mentalität und Wissenschaft im 5. Jahrhundert v. Chr.*, Steiner, Stuttgart, 1992, pp. 20 ss.

È evidente la minaccia, per quell'equilibrio tanto delicato tra dimensione pattizia e dimensione costituzionale dell'Unione, sprigionata dall'invocazione a livello nazionale del feticcio della *sovranità popolare*, trasformato da momento di definizione/preservazione della scelta costituzionale fondamentale, a strumento di gestione della lotta politica tra i clan che si contendono l'influenza nella Πόλις.

Il punto è però che il fenomeno nazionalista non è coltivato solo da chi si pone al di fuori dei paradigmi dello Stato di diritto, come i fenomeni politici appena evocati. Nell'Unione, infatti, le pulsioni dei nazionalismi politici sono in effetti sempre più spesso affiancate – a volte in realtà anticipate – da fenomeni di nazionalismo giuridico ammantati delle nobili vesti della difesa della democrazia e dei diritti umani. Quelle vesti sono indossate da autorevoli corti nazionali, siano esse corti costituzionali o corti supreme, non per far fronte ad evidenti lacune del sistema costituzionale comune, bensì per affermare orgogliosi particolarismi dei singoli sistemi costituzionali nazionali. Ciò comporta però il rischio, compreso o meno che sia da quei protagonisti del teatro istituzionale europeo, di fornire un'oggettiva copertura al progetto politico nazionalista.

Penso evidentemente alla scivolosa china su cui si è imbarcata la giurisprudenza costituzionale tedesca dal *Maastricht Urteil*²² in avanti, i cui rischi sono divenuti evidenti con il *Lissabon Urteil*²³ e con la giurisprudenza sull'*Identitätskontrolle*²⁴, ma anche al tradimento dell'iniziale natura dei controlli-miti costituito dall'ordinanza della Corte costituzionale italiana nel caso *M.A.S e M.B.* (c.d. *Taricco II*)²⁵.

Penso ancora alle fughe in avanti delle corti supreme danese (*Ajos*)²⁶ e ceca

²² *Bundesverfassungsgericht* 12 ottobre 1993, cause 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, *BVerfGE* 89, pp. 155-213. Cfr. MACCORMICK N., *The Maastricht Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 259-266; BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *European Law Journal*, 14, 2008, pp. 389-422. V. anche le osservazioni critiche estesamente formulate in CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 203 ss.

²³ *Bundesverfassungsgericht* 30 giugno 2009, cause 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, *BVerfGE* 123, pp. 267-437. V. in particolare la critica all'impostazione teorica seguita dalla Corte di Karlsruhe in quella sentenza in CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 209 ss.

²⁴ Ordinanza 15 dicembre 2015, causa 2 BvR 2735/14, *BVerfGE* 140, pp. 317-376; CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 59, 203-219.

²⁵ Ordinanza 26 gennaio 2017, n. 24, GU, I. Serie speciale, n. 5, del 1° febbraio 2017. A quell'ordinanza risponde la sentenza della Corte di giustizia 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *M.A.S e M.B.*, in *Raccolta digitale*, ECLI:EU: C:2017:936. Su quel confronto tra le due Corti cfr. i commenti svolti, nell'ottica del diritto internazionale collaborativo, in CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., pp. 186 ss. V. inoltre ulteriori approfondimenti sulla sentenza della Corte in CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali*, cit., pp. 480 ss.

²⁶ *Højesteret*, sentenza 6 dicembre 2016, 15/2014, *Dansk Industri acting for Ajos A/S*. In essa lo *Højesteret* rigetta la soluzione raggiunta, in merito al riconoscimento di effetto diretto al prin-

(*Landtova*)²⁷ sul controllo degli atti *ultra vires* dell'Unione, e della sua Corte di giustizia in particolare. In quelle sentenze, l'unilateralismo posto alla base della giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* tedesco viene assunto nella sua dimensione più radicale. Nel caso *Ajos*, questa è svincolata da qualsiasi giustificazione che non sia la cruda difesa della sovranità e il rifiuto della dimensione sovranazionale dell'ordinamento dell'Unione: rifiuto insito nella *disapplicazione*, da parte di un giudice nazionale (supremo), dei principi e delle norme UE che istituiscono un diritto individuale²⁸. Nel caso *Landtova*, poi, tutto ciò si ritrova condito per di più da un forte riferimento simbolico all'identità fondativa della Repubblica Ceca nella dissoluzione della Cecoslovacchia. La distinzione, nazionalistica, tra le due cittadinanze dei Paesi nati da quella dissoluzione è più forte della spinta unitaria data dalla comune cittadinanza dell'Unione (anche se, nel caso di specie, le disposizioni applicabili erano direttamente quelle regolamentari relative alla libera circolazione dei lavoratori, o degli ex lavoratori ora pensionati).

Questi passaggi manifestano il risorgere, almeno nella giurisprudenza costituzionale di alcuni Stati membri, di un'impostazione di unilateralismo costituzionale²⁹ che mette a rischio la tenuta del nuovo ordinamento, la cui istituzione, prima, e il cui mantenimento, poi, sono invece perseguiti con coerenza e trasparenza dalla Corte di giustizia sin dalla sua giurisprudenza fondativa del 1963/64. Siffatti sviluppi della dimensione costituzionale (interna) mettono a rischio, in altre parole, il progetto costituzionale comune. Ciò avviene nonostante il fatto che quel progetto comune sia stato accettato da ognuno di quegli Stati, nei vari passaggi di modifica dei Trattati e della *membership* dell'Unione, come parte dell'*acquis*. Da ultimo rileva in questo senso la Dichiarazione 17 allegata al Trattato di Lisbona³⁰: si tratta di elementi, certo, della dimensione pattizia dell'Unione, confermati però dalle rispettive decisioni costituzionali interne di autorizzazione alla ratifica dei rispettivi Trattati.

cipio di non discriminazione in base all'età, nella sentenza della Corte di giustizia del 19 aprile 2016, causa C-441/14, *Dansk Industri*, in *Raccolta digitale*, ECLI:EU:C:2016:278.

²⁷ *Ústavní Soud*, sentenza 31 gennaio 2012, *Slovak Pensions*, Pl. ÚS 5/12, ECLI:CZ:US:2012:PI.US.5.12.1. In essa la Corte ceca rifiuta di applicare il principio di diritto enunciato dalla Corte di giustizia nella sentenza 22 giugno 2011, causa C-399/09, *Landtová*, in *Raccolta*, 2011, p. I-5573. Sulla sentenza dell'*Ústavní Soud*, criticamente: KOMÁREK J., *Czech Constitutional Court Playing with Matches*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pp. 323-337; ID., *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, in STEINBEIS M., KEMMERER A., MÖLLERS C. (Hrsg.), *Krise und Konstitutionalisierung in Europa*, Nomos, Baden-Baden, 2015, pp. 101-107.

²⁸ CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., p. 23 s.

²⁹ *Ivi*, pp. 215 ss.

³⁰ Ancora *ivi*, pp. 50 ss.

5. *Constitutional Pluralism*

È opportuno ora spostarsi dalla giurisprudenza costituzionale al versante delle ricostruzioni teoriche enunciate da una parte non secondaria della dottrina. Si tratta, è vero, di una “fonte” sprovvista nell’immediato di alcun potere, ma capace in realtà di orientare lo sviluppo della prima, cui fornisce le basi teoriche per lo sviluppo di soluzioni giurisprudenziali “innovative”, come quelle che abbiamo già in parte ricordato. Il dato forse più significativo e preoccupante, in un’ottica pro-integrazione, è il successo oserei dire continentale delle teorie di c.d. *constitutional pluralism*³¹. Tali teorie tendono a ricostruire il fenomeno dell’integrazione europea come l’esito inevitabilmente precario del coesistere di diversi costituzionalismi, tendenzialmente posti sullo stesso piano: quelli nazionali e quello dell’UE³². Ciò che si rischia di perdere di vista, in tal modo, è però l’ancoraggio del sistema costituzionale comune nell’obbligo che gli Stati membri hanno congiuntamente assunto, sul piano internazionale, di consentire lo sviluppo del sistema dell’Unione come sistema di diritto interindividuale e il ruolo che essi hanno congiuntamente attribuito alla Corte di giustizia di unico arbitro dello sviluppo di quel sistema, compreso l’aspetto *dell’estensione* delle limitazioni di sovranità necessarie a consentire tale sviluppo. In questo senso, tali impostazioni rischiano di dar luogo a risultati internazionalmente illeciti. Anche dove questo non sia il caso³³, tali teorie sviliscono ingiustificatamente il dato pattizio.

Riprendendo per un attimo le considerazioni collegate alla sollecitazione esterna che ispira in qualche modo questo studio³⁴, non solamente l’impostazione di *constitutional pluralism* è strutturalmente inadatta a contrastare le derive del nazionalismo giuridico e politico. Essa le rende anzi più “attraenti”, banalizz-

³¹ Per diffuse osservazioni ricostruttive e critiche sulle teorie nel complesso riconducibili all’idea di *constitutional pluralism* cfr. CORTESE B., *L’ordinamento*, cit., pp. 135-142.

³² Il riferimento è alle teorie di Neil MacCormick e ai molti che a quelle si sono accodati, pur a volte con importanti scostamenti quanto all’esito del conflitto tra i molteplici costituzionalismi coesistenti in Europa, come in particolare avviene nell’approccio di c.d. *multilevel constitutionalism* proposto da Ingolf Pernice. Del primo si vedano, tra i molti scritti, MACCORMICK N., *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 56, 1993, pp. 1-18; ed inoltre ID., *The Maastricht Urteil*, cit., ed infine ID., *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 1999. Del secondo: PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750; ID., *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, pp. 541-562.

³³ Come negli approcci di Pernice e Poiares Maduro: v. *infra*, alle note 35 e 36 e testo corrispondente.

³⁴ *Supra*, par. 2.

zando la violazione del diritto comune da parte degli Stati membri: per la maggior parte delle teorie che in quell'approccio si iscrivono, in caso di conflitto si tratta unicamente di constatare chi, tra la sfera del costituzionalismo nazionale e quella del costituzionalismo dell'Unione, ha la forza di prevalere, nei fatti. Inoltre, accettando di porre i termini del confronto tra i diversi sistemi interindividuali e costituzionali in termini di mera giustapposizione, senza l'ancoraggio e il coordinamento offerti dal dato pattizio, si disegna un orizzonte ideologico nuovo (o, piuttosto, molto vecchio), nel quale il valore propulsivo delle scelte costituzionali interne non è più quello dell'integrazione ma è, piuttosto, quello della ricostituzione della sovranità nazionale.

Del resto, il prezzo per l'affermazione della preminente sovranità nazionale è, spesso, il sacrificio di diritti che il sistema comune attribuisce al singolo. Il risultato dello scontro tra sistemi costituzionali, non mediato dal diritto internazionale, risulta dunque regressivo, anche se considerato in un'ottica di diritto interindividuale (e, nei termini della questione di ricerca di questo studio, costituzionale): basti pensare al caso *Ajos* e, indirettamente, al caso *Landtova*.

Un approccio di *constitutional pluralism*, infine, non è appropriato neppure quando viene "piegato" ad obiettivi comunque pro-integrazionisti, poiché tale "forzatura" di una costruzione che si basa sul presupposto della mera giustapposizione di ordini costituzionali concorrenti avviene, nelle posizioni degli autori pro-integrazione, o sulla base di un principio, francamente lontano dalla realtà, di prevalente legittimazione democratica dell'Unione³⁵, o sulla base di un principio di preferenza meramente assiomatico³⁶.

L'approccio che si impone è piuttosto, come ho ricordato in apertura, quello del diritto internazionale collaborativo, che tiene conto appunto della duplice natura del fenomeno dell'integrazione attraverso il diritto nell'Unione europea: il diritto di un ordinamento interindividuale autocostitutosi, dotato di una dimensione costituzionale propria, il cui estendersi è però regolato dal diritto internazionale, e soggetto al controllo della speciale giurisdizione (al tempo stesso interna ed internazionale) a tal fine istituita sulla base dei Trattati: la Corte di giustizia.

³⁵ PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam*, cit., p. 719 s. V. le convincenti critiche di BARENTS R., *The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism*, in AVBELJ M., KOMÁREK J., *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 153-183, alle pp. 166-175. V. anche le osservazioni di CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., p. 140 s.

³⁶ È questo il caso dell'approccio di *contrapunctual law* di Poiares Maduro: POIARES MADURO L.M., *Contrapunctual Law: Europe's Constitutionalism in Action*, in WALKER N. (ed. by), *Sovereignty in Transition*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 501-537. V. le critiche di BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil*, cit., p. 414, e di CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., p. 139; *ivi* ulteriori riferimenti.

6. Autonomia senza eccezionalismo: l'equilibrio tra elemento costituzionale ed elemento pattizio nella dimensione esterna dell'Unione

L'approccio del diritto internazionale collaborativo non può essere seguito solo dalle Corti costituzionali o supreme nazionali; deve essere specularmente adottato dalla stessa Corte di giustizia. Ciò è vero anzitutto quando si tratta, da parte di quella Corte, di evitare, o depotenziare, conflitti straordinari con i sistemi costituzionali nazionali degli Stati membri dell'Unione, riconoscendo la coesistenza di una pluralità di sistemi giuridici interindividuali (e costituzionali), la natura culturale del diritto e dunque la necessità di un approccio sufficientemente flessibile al diritto comune³⁷.

La necessità per la stessa Corte di seguire un approccio basato sul riconoscimento della duplice natura del diritto dell'Unione, insieme interindividuale (costituzionale) ed internazionale si palesa però anche quando ci si pone il problema dell'autonomia dell'ordinamento (costituzionale) dell'Unione verso l'esterno³⁸. L'attenzione alla *duplice* natura del fenomeno dell'integrazione europea, infatti, servirebbe anche ad evitare inutili tendenze *eccezionaliste*³⁹ sul piano della tutela dei diritti fondamentali, nel momento in cui si discutono i rapporti tra Unione e sistema CEDU (Parere 2/13).

Da un lato vi è l'esigenza di preservare l'autonomia del sistema di diritto interindividuale dell'Unione⁴⁰, anche nella sua dimensione costituzionale relativa alla garanzia dei diritti fondamentali. Questa autonomia giustifica l'utilizzo di un approccio dualista nei rapporti tra ordinamento interindividuale UE e diritto internazionale ad esso estraneo. Si tratta dell'approccio che trova la sua dimensione più alta nell'adozione di una versione UE della teoria dei controlimiti con le sentenze *Kadi I* del 2008⁴¹ e *Kadi II* del

³⁷ Su tali aspetti rinvio a CORTESE B., *L'ordinamento*, cit., p. 158 s.

³⁸ Si veda in particolare l'analisi svolta, in relazione al rapporto tra Carta dei diritti dell'Unione e Convenzione europea, in CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali*, cit., specialmente alle pp. 482-490.

³⁹ Cfr. IGNATIEFF M., *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton University Press, Princeton, 2005; BRADFORD A., POSNER E., *Universal Exceptionalism in International Law*, in *Harvard International Law Journal*, 52, 2011, pp. 1-54; LICKOVÁ M., *European Exceptionalism in International Law*, in *European Journal of International Law*, 19, 2008, pp. 463-490; NOLTE G., AUST H.P., *European Exceptionalism?*, in *Global Constitutionalism*, 2, 2013, pp. 407-436. Per una estesa valutazione della misura in cui è presente, e criticabile, l'approccio eccezionalista della Corte al rapporto con il sistema CEDU, presupposto almeno in parte dal Parere 2/13, v. CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali*, cit., pp. 485 ss.

⁴⁰ Da intendere anzitutto quale carattere originario di quel sistema, come illustrato in Premessa, *supra*, alla nota 10 ed al testo corrispondente.

⁴¹ Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi e Al Barakaat*, in *Raccolta*, 2008, pp. I-6351.

2013⁴² relative al rapporto tra sistema UE di tutela dei diritti fondamentali e sistema di sicurezza delle Nazioni Unite. Nella stessa ottica, l'autonomia del sistema dell'Unione potrebbe adeguatamente essere perseguita, nei rapporti con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), tramite la valorizzazione del principio della fiducia reciproca – legata alla dimensione anche sovrana assunta dai poteri di governo degli individui da parte dell'Unione, unita ad un'eventuale esclusione di effetti diretti al sistema di controllo esterno⁴³.

Dall'altro lato, però, il sistema del diritto dell'Unione deve anche correttamente intendersi come proiezione del diritto internazionale speciale in vigore tra i suoi Stati membri. Quest'ultimo non può dunque modificare – se non nei rapporti fra Membri – il diritto speciale in vigore tra questi ultimi ed altri Stati, non membri dell'Unione, alla stregua della CEDU.

Alla luce di tale considerazione, si comprende come un'aprioristica accettazione dell'adeguatezza del sistema UE da parte del sistema convenzionale – e dei Paesi terzi membri di quello – è pretesa inusitata, espressione di c.d. *exemptionalism*⁴⁴. La pretesa, espressa dalla Corte di giustizia nel Parere 2/13, di un'accettazione automatica dell'equivalenza del sistema di tutela UE a quello convenzionale implica infatti che un sistema di controllo *interno*, come è quello esercitato dalla Corte di giustizia nell'ambito dell'ordinamento interindividuale dell'Unione, dovrebbe determinare l'esclusione di qualsiasi controllo *esterno* sull'Unione. Non può essere questa, però, la conseguenza dell'autocostituzione del sistema giuridico interindividuale dell'Unione come sistema originario (o autonomo, com'è definito nella terminologia cara alla Corte), perché tale autonomia si manifesta pur sempre a valle del sistema dei Trattati dell'Unione quali strumenti di diritto internazionale speciale⁴⁵: la coesistenza della dimensione pattizia e di quella costituzionale implicano, in questo contesto, che l'Unione non possa giocare da battitore libero, nella partita dell'adesione, ma debba accettare i termini pattizi preesistenti.

⁴² Cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, *Commissione e.a. c. Kadi*, in *Raccolta digitale*, ECLI:EU:C:2013:518.

⁴³ Più estesamente CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali*, cit., pp. 490 ss.

⁴⁴ Sul concetto IGNATIEFF M., *American Exceptionalism*, cit., p. 4.

⁴⁵ Per la dimostrazione di come sia la *rule of recognition* del sistema di diritto interindividuale dell'Unione, sia la sua *rule of change*, implicino l'apertura verso l'esterno e la piena considerazione degli obblighi internazionali assunti dai suoi Stati membri tramite, in particolare, l'adesione alla CEDU, cfr. estesamente CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali*, cit., pp. 487 ss.

7. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale: una relazione complessa anche attorno all'Unione – il perverso intreccio tra crisi, *troika* e nazionalismo

In quanto precede si trova conferma del fatto che la perdurante dimensione (anche) pattizia del diritto UE costituisce un elemento – non sufficientemente valorizzato né dalla dottrina, né dalla giurisprudenza della Corte – capace di ridurre le tensioni che l'affermarsi di un sistema costituzionale dell'Unione provoca in relazione tanto ai sistemi costituzionali degli Stati membri, quanto al sistema CEDU.

Parallelamente, però, esiste una dimensione internazionale pattizia delle relazioni tra Stati membri, e tra questi e le istituzioni UE, che non si pone a fondamento del sistema giuridico interindividuale dell'Unione, ma ai margini di esso (si potrebbe dire: una dimensione pattizia non *del* ma *attorno al* diritto interindividuale dell'UE). L'emergere di questa dimensione ha trovato accoglimento nella giurisprudenza della Corte da tempo risalente, ma ha ricevuto un impulso significativo nell'ultimo decennio. Penso in particolare a quei meccanismi (c.d. *troika* in testa) con i quali si è gestita la crisi dei debiti sovrani, ed in particolare la crisi del debito sovrano greco, al di fuori del sistema giuridico dell'Unione.

A tale proposito va osservato, *in limine*, che si tratta di un fenomeno di espansione della dimensione pattizia dell'Unione ben concepibile, nel quadro internazionale pattizio. Questo perché non vi è dubbio da un lato che le relazioni tra Stati sovrani, pur parte dell'Unione, possano continuare in una sfera esterna ad essa, benché con quella coordinata⁴⁶, e che dall'altro lato, in diritto internazionale, un soggetto qual è l'Unione sia legittimato ad intessere relazioni internazionali con altre organizzazioni (FMI) e i suoi stessi Stati membri, al di fuori degli stretti meccanismi dell'integrazione tra Stati all'interno di essa. Resta che tale evoluzione ha, nella sua parte relativa alla gestione della crisi dei debiti sovrani, rappresentato una sfida non sempre riconosciuta alla coerenza del sistema di diritto proprio dell'Unione, e ai diritti riconosciuti agli individui nella sfera interindividuale e costituzionale di quel sistema.

La fuga verso l'esterno del sistema dell'Unione che si è determinata in quel contesto ha infatti prodotto un doppio *vulnus* alla dimensione sia costituzionale sia pattizia del sistema dell'Unione: da un lato, ha portato all'adozione di una serie di misure capaci di ridurre in maniera radicale il godimento dei diritti so-

⁴⁶ Fenomeno del resto contemplato dallo stesso quadro pattizio fondamentale dell'Unione, come dimostra in modo indiretto l'art. 273 TFUE, relativo alla competenza per clausola compromissoria della Corte in relazione ad eventuali controversie tra Stati membri "in connessione con l'oggetto dei trattati".

ciali dei cittadini greci, fuori dal quadro della *rule of law* dell'Unione e senza la copertura democratica che i meccanismi dell'Unione avrebbero potuto almeno in parte garantire. Dall'altro lato, questa dimensione pattizia esterna al sistema UE ha fatto riapparire quegli approcci di politica di potenza nei rapporti tra Stati membri che i meccanismi comunitari erano riusciti per lungo tempo a tenere fuori dal sistema. Il tutto con la benedizione della Commissione: l'istituzione dell'Unione, cioè, chiamata a tutelare l'interesse comune.

La malaugurata gestione della crisi greca è, in altre parole, il frutto della sottovalutazione della peculiare interazione tra dimensione costituzionale e dimensione pattizia e l'abbandono di quell'equilibrio tra tali dimensioni, che il sistema dell'Unione aveva faticosamente raggiunto. Ciò ha contribuito in maniera determinante a far venir meno, agli occhi della grande massa dei cittadini dell'Unione non direttamente toccati dagli effetti positivi dell'integrazione europea, la legittimazione ideale di quel progetto, spingendoli, se così si può dire, tra le braccia dei nazionalisti. Al tempo stesso, non bisogna nascondersi come la rottura di quell'equilibrio sia stata in qualche misura il segno di un morbo autoimmune. Infatti, proprio la precarietà dell'equilibrio sinora raggiunto, che ancora consente in molti casi la prevalenza degli egoismi nazionali nel processo decisionale (specie quando sia necessario aggiornare gli impegni pattizi alla base di quello costituzionale), rende appetibili scorciatoie esterne al sistema: scorciatoie che si traducono però, a loro volta, in nuovi e ben più pericolosi nazionalismi di ritorno.

8. Dimensione pattizia e dimensione costituzionale nel momento del recesso dall'Unione – il rompicapo della Brexit

Oltre a ciò che accade *attorno* all'Unione, coinvolgendo a volte in modo spurio le stesse istituzioni europee, il delicato equilibrio tra dimensione costituzionale e dimensione internazionale pattizia, e il rischio di un riemergere dei nazionalismi latenti negli Stati membri, si impongono con forza di fronte all'ipotesi del recesso dall'Unione, e al di là di quanto previsto dall'art. 50 TUE. In contrasto con l'apparente semplicità di quel meccanismo internazionalistico, infatti, la dichiarazione di recesso del Regno Unito dall'Unione e la gestione successiva delle conseguenze di quella dichiarazione mettono in luce come la coesistenza delle due dimensioni dell'Unione, insieme pattizia e costituzionale, rendano il recesso un processo incredibilmente complesso dal punto di vista giuridico: processo in cui la dimensione internazionale pattizia, quella costituzionale interna e quella costituzionale comune si influenzano reciprocamente.

La decisione del governo britannico di procedere alla notifica della dichiarazione *ex art. 50 TUE* basandosi sui poteri della Corona inerenti alla gestione

delle relazioni internazionali viene infatti sconfessata da *High Court*⁴⁷ e *Supreme Court*⁴⁸, sulla base dell'argomento che la partecipazione all'integrazione europea ha dato luogo, per decisione costituzionale interna iscritta nello *European Communities Act 1972*, integrata nei suoi contenuti dal livello costituzionale comune e dal livello pattizio su cui quello si fonda, al sorgere di una serie di diritti individuali la cui modifica avrebbe richiesto necessariamente, per diritto costituzionale interno, un passaggio parlamentare. La dimensione interindividuale e in certa misura costituzionale del nuovo ordinamento richiede dunque, per la sua dissoluzione sul territorio di quello Stato membro, una decisione di rilievo costituzionale interno. Salvo poi esporre, in drammatici quanto inconcludenti passaggi parlamentari, la drammatica contraddizione tra la decisione di relazioni internazionali (apparentemente semplice, perché binaria: *leave or remain*) e la lacerante scelta (internazionale, ma portatrice di importanti conseguenze costituzionali interne) sul *come* lasciare l'Unione. Non si tratta infatti di "*take back control*", come recitava lo slogan dei nazionalisti della piattaforma elettorale *Vote Leave*, ma di scegliere quali legami internazionali sostituire a quelli che costituiscono l'ossatura del sistema di diritto internazionale dell'Unione⁴⁹, chiarendo al tempo stesso se ed in che misura sostituire alle posizioni giuridiche garantite agli individui nel sistema di diritto interindividuale comune, più deboli garanzie di diritto interno, e quali obblighi e controlli internazionali accettare in relazione ad esse.

L'intersecarsi delle dimensioni internazionale pattizia e costituzionale nella decisione di recesso è del resto espressa anche nella sentenza resa dalla Corte di giustizia nel caso *Wightman*⁵⁰, relativa agli effetti e alla revocabilità della di-

⁴⁷ *England and Wales High Court*, ordinanza 3 novembre 2016, *Miller & Anor, R (On the Application of) v. The Secretary of State for Exiting the European Union* (Rev 1), [2016] EWHC 2768 (Admin).

⁴⁸ *United Kingdom Supreme Court*, sentenza 24 gennaio 2017, *Miller & Anor, R (on the application of) v. The Secretary of State for Exiting the European Union* (Rev 3), [2017] UKSC 5.

⁴⁹ Anche l'eventuale *no-deal Brexit*, in questo senso, non potrebbe che essere fase intermedia (inutilmente dannosa) di un riaggiustamento successivo dei legami di collaborazione: lo provano le misure di natura temporanea predisposte dal legislatore dell'Unione per assicurare il perdurare dei più significativi legami di mercato interno nell'eventualità di un'uscita senza accordo. Si veda, per l'enunciazione di quelle misure, la Comunicazione 10 aprile 2019 della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti "Affrontare le conseguenze di un recesso del Regno Unito dall'Unione senza accordo: la strategia coordinata dell'Unione Protezione dei dati Strategia coordinata in caso di recesso del Regno Unito dall'Unione senza accordo", doc. COM(2019) 195 final.

⁵⁰ Sentenza della Corte (Seduta plenaria) del 10 dicembre 2018, causa C-621/18, *Andy Wightman and Others v. Secretary of State for Exiting the European Union*, in *Raccolta digitale*, ECLI:EU:C:2018:999.

chiarazione di recesso. In quell'occasione, l'interpretazione di un atto tipicamente appartenente alla dimensione pattizia e la determinazione dei relativi effetti, nel contesto del Trattato, è operata alla luce delle implicazioni costituzionali di quell'atto. La Corte, infatti, mette al centro del proprio ragionamento la natura della cittadinanza dell'Unione quale *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri, ma valorizza altresì l'interazione necessaria tra il livello pattizio e quello costituzionale interno, dove l'espressione democratica del secondo impone una determinata interpretazione del primo⁵¹. Un'interazione, questa, che avrebbe forse meritato un richiamo esplicito, nella motivazione, al principio democratico che (deve) informare l'intera Unione e (deve) essere condiviso dai suoi Stati membri, secondo l'art. 2 TUE, così da rendere esplicito che l'influenza del principio democratico, iscritto tra i principi fondamentali dell'Unione nel Trattato, è bidirezionale. Essa non deve procedere, dunque, solo dal sistema costituzionale nazionale a quello pattizio, per condurre ad un'interpretazione di questo che non svisciva una scelta democratica di ripensamento. Piuttosto, quel principio di fonte pattizia deve influire anche in senso inverso, così da pretendere che il recesso sia gestito, sul piano costituzionale interno, in modo coerente con il carattere anche costituzionale del sistema da cui si intende uscire. È quella direzione discendente che avrebbe giovato considerare, in effetti, nella discussione sulla sussistenza o meno del potere dell'esecutivo britannico di portare ad un'uscita senza accordo contro un'espressa risoluzione contraria del Parlamento stesso, o comunque del suo potere di sospendere il Parlamento per frustrarne il controllo e scongiurare un'eventuale censura⁵². Il fatto che le Corti britanniche si siano pronunciate, in materia, senza considerare che oltre alla dimensione costituzionale interna era coinvolta anche quella dell'Unione, è la conseguenza, oltre che dell'impeto dei tempi in cui erano chiamate a pronunciarsi⁵³, anche della mancata considerazione dell'obbligo, di fonte pattizia, di

⁵¹ Si veda in particolare il punto 64 della motivazione, in cui la Corte richiama, per i cittadini degli Stati membri, la natura fondamentale dello *status* di cittadino dell'Unione, per argomentare subito oltre, al punto 66, circa la necessaria revocabilità della dichiarazione di recesso, ove lo Stato recedente dovesse manifestare, prima del prodursi del recesso nei termini fissati dall'art. 50 TUE, una volontà contraria "espressa in esito a un processo democratico conforme alle sue norme costituzionali".

⁵² È questo il contesto nel quale si inquadra la materia del contendere nei casi decisi dalla *Supreme Court* con sentenza 24 settembre 2019, *R (on the Application of Miller) (Appellant) v. The Prime Minister (Respondent) and Cherry and Others (Respondents) v. Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41. Quei casi sono il frutto degli appelli presentati contro le contrastanti decisioni adottate l'11 settembre, rispettivamente, dalla *Scottish Court of Session* in grado d'appello, e dalla *England and Wales High Court* in primo grado, nei casi *Cherry, Reclaiming Motion by Joanna Cherry QC MP and Others against the Advocate General*, [2019] CSH 49, e *Miller, R (On the Application of) v. The Prime Minister*, [2019] EWHC 2381 (QB).

⁵³ Dato dalla necessità di giungere in tempi utili ad un verdetto della Corte Suprema: in *Cher-*

rispettare il principio democratico di cui all'art. 2 TUE, nel decidere un cambiamento tanto radicale per *tutti* i cittadini dell'Unione. Un'impostazione unilaterale della questione costituzionale è tanto più sciagurata, in quanto si pone in un momento storico in cui, invece, la predisposizione della Corte di giustizia a chiarire i legami tra l'art. 2 TUE e i diritti costituzionali dei singoli Stati membri, per il fatto stesso dell'appartenenza di quegli Stati all'Unione, è affermata con forza dalla recente decisione sulla procedura di infrazione contro la Polonia per violazione dei principi dello Stato di diritto⁵⁴.

Il caso della Brexit ci dà del resto anche un'altra indicazione. Una decisione frutto del prevalere dello spirito nazionalistico nel quadro costituzionale interno di uno degli Stati membri ha ricadute negative in molteplici direzioni: il recesso dal Trattato, oltre ad allentare i legami instauratisi tra Stati membri nella dimensione pattizia, in una misura peraltro non chiaramente determinata, comporta una diminuzione di diritti costituzionali dei singoli, fondati tanto nella sfera del diritto nazionale, quanto in quella del diritto interindividuale UE. Esso conduce infatti alla dissoluzione del patrimonio costituzionale comune sia per i milioni di cittadini dell'Unione che hanno scelto di vivere in quello Stato membro, esercitando la libertà di circolazione loro riconosciuta in quanto cittadini di un'Unione che lo include(va), sia per i milioni di cittadini del Regno Unito che hanno esercitato la scelta di stabilirsi in uno Stato membro diverso, in quanto cittadini di quell'Unione. Ora, se la ricostituzione di legami analoghi, seppure attenuati, a quelli precedenti, sembra essere un inevitabile scenario dell'aggiustamento internazionale pattizio contestuale o successivo al recesso, la natura dei diritti individuali che potranno essere "rigenerati" in quel quadro ulteriore ne sarà inevitabilmente sminuita.

In conclusione, la considerazione delle diverse questioni poste dalla Brexit rende plasticamente l'idea di come, da un lato, la dimensione costituzionale, nell'Unione, poggi ancora necessariamente ma in modo precario su quella pattizia e di come, dall'altro lato, anche nel momento della risoluzione dei legami rispettivamente costituzionali e pattizi che formano l'essenza dell'integrazione europea, lo spirito nazionale e la scelta nazionalista non siano comunque più liberi di muoversi come se quel processo di integrazione non vi fosse mai stato. Con il risultato che la scelta nazionalista si riassume, per l'essenziale, in un

ry la *petition per judicial review* è stata depositata il 30 luglio, rigettata definitivamente il 4 settembre in primo grado dalla *Outer House* della *Court of Session* e infine accolta in appello dalla *Inner House* l'11 Settembre. Un tale sviluppo procedurale ha escluso in radice la possibilità di una domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia, coerentemente del resto con il fatto che nessuno dei ricorrenti ha utilizzato argomenti di diritto UE, diversamente da quanto era accaduto nel caso *Wightman*.

⁵⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 24 giugno 2019, in *Raccolta digitale*, ECLI:EU:C:2019:531.

peggioramento del patrimonio giuridico (costituzionale) degli individui, senza che la difesa del feticcio della sovranità popolare (malamente intesa come capacità di una *polis* nazionale di decidere senza vincoli esterni) benefici realmente, in termini giuridici, quel *popolo* che si vorrebbe onorare.

9. Conclusioni ... astronomiche: l'Unione come sistema di interazioni gravitazionali

Tornando, in conclusione, all'ardua sfida di riflettere sul tema del rapporto tra dimensione pattizia e dimensione costituzionale nel momento attuale del processo di integrazione europea, e di far ciò considerando il cammino percorso dal continente dai tempi della grande guerra, cerco di riprendere in mano il paragone con l'altra riva dell'Atlantico, e con esso il gioco della similitudine scientifica, provando a rilanciarla dal terreno della fisica a quello dell'astronomia.

Ecco allora che, nelle due galassie che cerchiamo di confrontare, quella nordamericana e quella europea, gli scontri tra i corpi (non celesti, ma statali e sociali) hanno determinato esiti diversi, ma riconducibili ad una spiegazione coerente. La differenza sta tutta nella maggiore massa, e dunque forza gravitazionale, del centro dei rispettivi sistemi.

In questa similitudine la rivoluzione americana ha, si potrebbe dire, determinato la nascita di una Confederazione, e poi di una Unione, inizialmente instabile, perché due corpi di grande massa vi si affrontavano. Questi due corpi, scontrandosi nella guerra civile, hanno determinato una fortissima concentrazione, dove l'Unione, acquisendo massa dalla Confederazione, ha dato luogo ad una sorta di "buco nero", originato da quel sistema binario: gli USA, un sistema costituzionale capace di attrarre a sé tutto ciò che gira intorno, annullando le spinte centrifughe, contrasti razziali e sociali compresi.

L'incontro/scontro tra i corpi statali e sociali che si contrastavano nel continente europeo, per contro, non ha mai dato luogo ad un soggetto unitario (Unione) dotato di una massa così forte da annullare le spinte centrifughe: quei corpi incontrandosi non hanno generato un buco nero, ma piuttosto un sistema stella/pianeti, l'UE. In questo sistema l'equilibrio esiste, ma è un equilibrio molto più instabile di quello determinatosi nel sistema USA. Ognuno dei pianeti che formano quel sistema (gli Stati membri) è vincolato alla stella (l'Unione) e attraverso di essa è vincolato agli altri componenti del sistema, pur mantenendo la propria diversa orbita (formale indipendenza).

Se così è, la dimensione costituzionale è un po' come la radiazione solare, che unisce e beneficia tutti i membri di quel sistema. La dimensione pattizia, in-

vece, è insieme la gravità che tiene unito il sistema, e il moto di quei corpi che lo compongono.

Quella radiazione e quella gravità, pur nel moto, non sono state sempre presenti in quel sistema. Continuando in questo gioco di allegoria scientifica, possiamo dire che, originariamente, gli Stati europei erano corpi che seguivano piuttosto moti erratici, ognuno definito da una logica propria (nazionalista), anche se portati a influenzarsi reciprocamente. In quella fase, i frequenti scontri davano luogo a nuovi corpi e ad equilibri reciproci diversi che, dato il disordine del moto del sistema, preludevano a nuovi scontri.

La Grande guerra è uno di quegli eventi. Il suo esito furono nuovi nazionalismi e la premessa di un nuovo, ancora più devastante, conflitto.

Con la fine della Seconda guerra mondiale del '900, e con la scelta di istituire le Comunità, invece, quel sistema di corpi disordinati ha finalmente trovato un centro di gravità comune, che è stato capace di ordinarne il moto: per l'appunto la Comunità, e poi l'Unione, in una duplice dimensione pattizia e costituzionale.

I nazionalismi, però, non sono scomparsi: formano parte del nucleo di ognuno di quei corpi che hanno dato origine al sistema e possono essere rimessi in moto da eventi "catastrofici", come lo scontro con corpi il cui moto non è (o non è sufficientemente) influenzato dalla gravità del sistema dell'Unione (la grande crisi economica, o il referendum indetto per l'azzardo scellerato di un debole premier in veste di *Zauberlehrling*⁵⁵). Anche quando uno di questi eventi catastrofici viene a turbare la posizione di un singolo Membro di quel sistema, però, la forza attrattiva (gravitazionale) dell'Unione è tendenzialmente troppo forte per consentire al membro colpito dalla pulsione nazionalista di lasciare propriamente il sistema: rimane nell'orbita esterna, incapace di andarsene definitivamente.

Altro sarebbe, invece, se gli eventi catastrofici si moltiplicassero, ed i nazionalismi prevalessero in un numero troppo grande di quei corpi ora tra loro legati, o in uno dei due corpi prevalenti da cui il sistema si è formato. Allora quel sistema potrebbe perdere definitivamente il suo equilibrio, poiché l'Unione, privata della sua massa critica, finirebbe per dissolversi ... e vedremmo infine ritornare l'incubo della guerra. Perché la guerra non ha smesso negli ultimi tre decenni di insanguinare anche il suolo europeo, appena fuori dai confini dell'Unione, dove i nazionalismi avevano ed hanno, ricordiamolo, libero gioco: ex Jugoslavia, Georgia, Armenia, Ucraina sono lì a ricordarcelo.

⁵⁵ GOETHE J.W. von, *Der Zauberlehrling (Ballade)*, in SCHILLER F. (Hrg.), *Musen-Almanach für das Jahr 1798*, J.G. Cotta, Tübingen, 1798, pp. 32-37. La copia elettronica dell'edizione originale conservata presso la Herzogin Anna Amalia Bibliothek di Weimar è accessibile liberamente via wikipedia commons su https://commons.wikimedia.org/wiki/Template:Schiller_Musenalmanach_1798#/media/File:Schiller_Musenalmanach_1798_A_005.jpg (10 gennaio 2020).

STÉPHANIE NOVAK

L'UNIONE EUROPEA E LA PARTECIPAZIONE PUBBLICA OPACITÀ O TRASPARENZA DEL PROCESSO POLITICO?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le riforme istituzionali. – 3. Gli ostacoli alla trasparenza. – 4. Conclusioni: insufficienza o impotenza della trasparenza?

1. Introduzione

Non è raro leggere o sentir dire che l'Unione europea (UE), la cosiddetta "Bruxelles", è un'entità lontana dai cittadini europei. Complessa, occupata da problemi tecnici minori e apparentemente inaccessibile, l'UE dovrebbe a sé stessa il notorio "deficit democratico"¹, cioè la sua mancanza di legittimità democratica. Non si può contestare che l'UE accumuli aspetti che la rendono poco accessibile e opaca; è ad esempio frequentemente criticata per il suo gergo (come la "comitatologia", un metodo decisionale fondamentale ma anche oscuro; o la "co-decisione", rinominata dal Trattato di Lisbona "procedura legislativa ordinaria", ma per la quale si continua a utilizzare il vecchio termine); oppure è criticata perché spesso appare come un labirinto istituzionale (pochi sono consapevoli del fatto che la Commissione europea non detiene il potere legislativo, e ancora meno hanno familiarità con le diverse agenzie che sono emanazioni della Commissione stessa). Altro esempio di tale notevole mancanza di accessi-

¹Sul dibattito a proposito del deficit democratico dell'Unione europea, cfr. FOLLESDAL A., HIX S., *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies* (JCMS), 44, 2006, pp. 533-562. Sul problema della legittimità dell'Unione europea, cfr. SCHARPF F., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1999. Scharpf sostiene che l'Unione europea può avere soltanto una legittimità degli *input* limitata, cioè il processo decisionale può avere un carattere democratico soltanto limitato, mentre l'Unione europea trae la sua legittimità dagli *output*, cioè dalle sue politiche pubbliche. La crisi iniziata dieci anni fa dimostra la fragilità anche di questa seconda forma di legittimità.

bilità è quello che riguarda la poco nota divisione delle “competenze” fra Unione europea e Stati membri, cioè la distinzione fra campi nei quali l’UE ha le competenze esclusive, altri nei quali l’UE condivide le sue competenze con gli Stati membri e infine quelli per i quali gli Stati mantengono la piena sovranità. A questo si aggiunge il fatto che, anche se le competenze sono indicate nei Trattati, in pratica le decisioni europee in un determinato settore possono avere un impatto anche in settori nei quali, in linea di principio, l’UE non dovrebbe interferire². Per queste ragioni ai cittadini non risultano chiari il potere dell’UE e quello che pertiene agli Stati: ciò ha aperto le porte al discorso secondo cui Bruxelles avrebbe rubato la sovranità degli Stati europei.

Però, nonostante tutte le opacità dell’Unione, del suo potere politico e dell’impatto di tale potere – opacità che sono in gran parte conseguenza della natura multilivello dell’UE – le istituzioni si sono impegnate per rendere il processo legislativo più accessibile. Il rifiuto del Trattato di Maastricht da parte della Danimarca nel 1992 ha creato incentivi per rendere l’Unione “più democratica, più trasparente e più efficiente”³. Fra i cambiamenti istituzionali il cui scopo è la democratizzazione dell’Unione si potrebbe citare il Trattato di Lisbona che ha rinforzato il ruolo dei parlamenti nazionali⁴ nel processo legislativo e ha previsto l’iniziativa dei cittadini europei⁵. Oltre a questo, le istituzioni europee hanno adottato regolamenti per incrementare la loro trasparenza. Nel mio contributo mi interrogherò proprio sul ruolo della trasparenza nel processo politico e sugli effetti del suo incremento.

La trasparenza è spesso considerata come una soluzione immediata per far crescere la legittimità democratica delle istituzioni europee. Curtin, partendo dal paradigma della democrazia deliberativa, spiega che la partecipazione dei cittadini richiede anzitutto un accesso all’informazione, al fine di permettere la loro presenza all’interno del dibattito politico: per incoraggiare quest’ultima è quindi necessaria proprio la trasparenza⁶. L’Ombudsman europeo ha chiaramente stabilito tale relazione fra trasparenza e partecipazione dei cittadini⁷. Tuttavia so-

² Ad esempio, nell’ambito della tassazione, cfr. GENSCHEL P., JACHTENFUCHS M., *How the European Union Constrains the State: Multilevel Governance of Taxation*, in *European Journal of Political Research*, 50, 2011, pp. 293-314.

³ Consiglio europeo di Laeken, *Conclusioni della Presidenza*, 15 dicembre 2001.

⁴ Trattato sull’Unione europea, art. 12 e Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell’Unione europea.

⁵ Trattato sull’Unione europea, art. 11, par. 4.

⁶ CURTIN D.M., *Transparency and Political Participation in EU Governance: A Role for Civil Society?*, in *Journal for Cultural Research*, 3, 1999, pp. 445-471.

⁷ “A representative democracy not only requires that those who adopt legislation are elected; it also implies that citizens are effectively empowered to hold their elected representatives account-

sterrò che, anche se in anni recenti si è lavorato a favore di una maggiore trasparenza nelle istituzioni, non sembra che questo impegno abbia risolto il deficit democratico e reso più popolare l'UE – anzi, come sappiamo, l'UE è raramente stata così poco popolare. Perché?

Anche se in una certa misura le istituzioni sono riuscite a divenire più trasparenti, queste riforme non sempre hanno avuto gli effetti attesi e sono ostacolate dal fatto che la legge europea si decide sulla base della negoziazione e della ricerca del compromesso, processi che per loro natura tendono all'opacità piuttosto che alla trasparenza. Peraltro, la moltiplicazione di documenti pubblici sui siti web delle istituzioni non significa che l'informazione sia più accessibile a un livello tale da permettere la partecipazione dei cittadini: dobbiamo infatti distinguere la trasparenza, cioè la disponibilità dell'informazione, dalla pubblicità, cioè dal fatto che l'informazione disponibile sia realmente accessibile e soprattutto utilizzabile in modo da garantire l'*accountability* (cioè il poter sapere chi ha preso una certa posizione in un certo processo decisionale)⁸. Oggi siamo giunti all'era della trasparenza, ancora incompleta ma maggiore che nel passato, senza però una vera pubblicità. Questo spiega in parte l'impatto insufficiente delle riforme istituzionali in termini di trasparenza.

Tuttavia sosterrò anche che si tende a sopravvalutare il potere della trasparenza. Per anni "Bruxelles" si è focalizzata sulle riforme istituzionali per cercare una risposta al deficit democratico, ma a mio parere tale abbondanza di riforme ha generato una sorta di miopia sulle basi e sugli orientamenti politici dell'UE. Il dibattito sulle istituzioni, anche se importante, è stato l'albero che ha nascosto la foresta. Più di un dibattito pubblico sulle Istituzioni europee – a immagine della Convenzione sul Futuro dell'Europa nel 2003 – c'è bisogno di un dibattito sull'obiettivo politico dell'UE, sulle sue competenze e il rispetto del principio di sussidiarietà, e sulle sue scelte politiche, in particolare quelle economiche.

able for the specific choices made by their representatives on their behalf. Second, citizens have 'the right to participate in the democratic life of the Union', a principle enshrined also in Article 10 of the Treaty of European Union, which further states that 'decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen'. [...] With a view to ensuring that these principles are applied, the EU Treaties require that the legislative process be transparent. Citizens can hold their elected representatives to account only if they know what choices and what compromises their representatives have made on their behalf. Citizens can participate in a real and substantive manner in the legislative process only if they can voice their opinions in an informed way. If the Union institutions can ensure that these principles are complied with, they will be seen by citizens to be more accountable and inclusive and, thus, more legitimate"; European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman Setting Out Proposals Following Her Strategic Inquiry, OI/8/2015/JAS Concerning the Transparency of Trilogues*, 12 July 2016.

⁸ NAURIN D., *Transparency, Publicity, Accountability: The Missing Links*, in *Swiss Political Science Review*, 12, 2006, pp. 90-98; ELSTER J., *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*, Cambridge University Press, New York, 2013, p. 10, nota 41.

In un primo tempo, spiegherò quali sono state le riforme principali per rendere il processo politico più trasparente. In un secondo tempo, mi interrogherò sui limiti e sugli effetti di queste riforme. In conclusione, sosterrò che la trasparenza non ha generato la pubblicità necessaria per permettere l'accesso dei cittadini al processo politico. Ma sosterrò anche che il potere della trasparenza per ridurre il deficit democratico è stato sopravvalutato.

2. Le riforme istituzionali

“Trasparenza” è una parola alla moda alla quale nessuno può dire no. La moda della trasparenza, metafora per designare l'accessibilità dell'informazione al pubblico, è dovuta al fatto che essa è vista come un rimedio a tanti mali della democrazia. Ma diversi autori hanno dimostrato che riponiamo spesso una fiducia eccessiva nel potere della trasparenza⁹, la cui forte affermazione ha creato nelle istituzioni europee una dinamica tale che ogni tratto del processo decisionale si trova adesso sottoposto all'esigenza di trasparenza. Dopo diverse riforme aventi per scopo il suo incremento, la richiesta più recente riguarda i cosiddetti trialoghi fra il Consiglio dell'UE, il Parlamento europeo e la Commissione europea. Questi incontri, fondamentali per cercare compromessi fra le istituzioni sulle proposte legislative della Commissione europea, sono considerati come poco trasparenti e l'Ombudsman europeo, insieme a diversi studiosi, richiede la pubblicazione dei documenti prodotti durante tali incontri¹⁰.

Questa ondata di trasparenza è cominciata all'inizio degli anni '90 con il rifiuto del Trattato di Maastricht da parte della Danimarca, interpretato dalle istituzioni europee come un sintomo del deficit democratico. Inoltre, lo sviluppo di

⁹ HOOD C., HEALD D. (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, in *Proceedings-British Academy*, 135, Oxford University Press, Oxford, 2006; STASAVAGE D., *Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers*, in *ivi*, pp. 165-179; HOOD C., *What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance?*, in *Public Management Review*, 9, 2007, pp. 191-210; ID., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 33, 2010, pp. 989-1009; GRIMMELIKHUIJSEN S., *A Good Man but a Bad Wizard: About the Limits and Future of Transparency of Democratic Governments*, in *Information Polity*, 17, 2012, pp. 293-302.

¹⁰ European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman*, cit.; O'SULLIVAN A., *How Transparency Can Be Improved in the Way EU Laws Are Negotiated and Agreed*, in *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, 2016; CURTIN D.M., LEINO P., *In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn*, in *Common Market Law Review*, 54, 2017, pp. 1673-1712; BRANDSMA G.J., *Transparency of EU Informal Trilogues through Public Feedback in the European Parliament: Promise Unfulfilled*, in *Journal of European Public Policy*, 26, 2019, pp. 1464-1483.

internet ha rinforzato questa tendenza. Una coalizione di Paesi del Nord nei quali le norme di trasparenza sono stringenti – Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e Finlandia – ne ha difeso lo sviluppo all'interno delle istituzioni europee¹¹, spesso in opposizione ad altri Paesi come la Francia o la Germania. Questa prima forma di pressione si è collegata a pressioni da parte del Parlamento europeo, il quale chiedeva più informazione sui dibattiti e sui voti degli Stati membri nel Consiglio dell'UE con il quale doveva co-decidere la legge europea¹². Infine, anche da parte della società civile è venuta la richiesta di una maggiore trasparenza delle istituzioni¹³.

Per queste ragioni il Consiglio dell'UE, l'istituzione più potente ma anche più opaca, si è riformato per dare accesso a più informazioni. Secondo una decisione del Consiglio del dicembre 1993 riguardante il suo regolamento interno, i voti del Consiglio, e in alcuni casi le motivazioni del voto, devono essere pubblicati quando il Consiglio agisce nel suo ruolo di legislatore¹⁴. Inoltre, un registro pubblico¹⁵ creato nel 1999 contiene tutti i documenti legislativi non sensibili. Dal 2006 il Consiglio deve dibattere in pubblico quando co-decide con il Parlamento europeo e questi dibattiti sono adesso visibili in *streaming*¹⁶ sul sito del Consiglio. Il regolamento 1049/2001¹⁷ determina le regole di accesso ai documenti delle istituzioni europee e i casi nei quali la loro pubblicazione non è dovuta. Gli esperti notano che da una politica di trasparenza passiva siamo passati a una politica attiva¹⁸, vale a dire che, mentre inizialmente i cittadini potevano usufruire del diritto alla trasparenza solo dietro richiesta di accesso ai documenti, adesso sono le istituzioni stesse a dover rendere l'informazione abitualmente accessibile. Infine, oltre alla questione dei trialoghi, la riforma più recente per quanto riguarda la trasparenza del processo politico riguarda i gruppi

¹¹ BJURULF B., ELGSTRÖM O., *Negotiating Transparency: The Role of Institutions*, in JCMS, 42, 2004, pp. 249-269.

¹² Come testimonia, ad esempio, un articolo pubblicato dai sette presidenti dei gruppi politici del Parlamento europeo: BONDE, J.P., COHN-BENDIT D., CROWLEY B., FRASSONI M., POETTERING H.G., SCHULZ M., WATSON G., WURTZ F., *Transparence au Conseil des Ministres Européens*, in *Le Monde*, 29 novembre 2005.

¹³ Ad esempio, l'ONG Access Info Europe (Madrid).

¹⁴ *Decisione del Consiglio, del 6 dicembre 1993, relativa all'adozione del suo regolamento interno (93/662/CE)*, art. 7, par. 5.

¹⁵ Disponibile a questo indirizzo: <https://www.consilium.europa.eu/it/documents-publications/public-register/> (10 gennaio 2020).

¹⁶ Disponibili a questo indirizzo: <https://video.consilium.europa.eu/en/webcasts> (10 gennaio 2020).

¹⁷ Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione.

¹⁸ CURTIN D.M., *Transparency and Political Participation*, cit., pp. 445-471.

di pressione¹⁹. Adesso questi hanno la possibilità di iscriversi su un registro della Commissione europea. Non tratterò questa riforma perché non abbiamo ancora la distanza necessaria per analizzarne gli effetti.

3. Gli ostacoli alla trasparenza

Quando si tratta del progresso della trasparenza nelle istituzioni europee, non è raro leggere che questo progresso è stato ostacolato – e sarà per forza ostacolato – dal fatto che gli attori trovano i mezzi per sfuggire alla trasparenza. Tipicamente, si dice che tutto quello che dovrebbe succedere in pubblico sarà in realtà deciso durante i ‘*break*’, cioè durante il pranzo e comunque in discussioni fuori verbale²⁰. Questo significherebbe che ci stiamo facendo illusioni sul potere della trasparenza e che, se si ritiene che le riforme istituzionali siano necessarie per migliorare la legittimità democratica, forse il potere della trasparenza è stato sopravvalutato. Il mio scopo in questa sezione è di analizzare l’implementazione delle principali riforme sul piano dell’accessibilità del processo legislativo. Proverò a dimostrare che queste riforme sono state incomplete ma anche che non portano agli effetti attesi.

La pubblicazione dei verbali del Consiglio dell’Unione europea. La prima illusione che ci facciamo riguarda il contenuto dei documenti riportati nel registro pubblico. In particolare, il registro contiene i verbali dei Consigli dei ministri dell’Unione europea, che dovrebbero essere una fonte utile per seguire il processo legislativo. Però, come si sa, e come indicano le regole di funzionamento del Consiglio²¹, i principali negoziatori delle leggi europee non sono i ministri ma i rappresentanti permanenti degli Stati, diplomatici inviati dai governi a Bruxelles e che fanno parte del Comitato dei Rappresentanti Permanenti (Coreper). In realtà l’informazione sulle attività di questo Comitato è ridotta: disponiamo dei Resoconti Sommari del Coreper²² ma non di veri e propri verbali.

Inoltre, i dibattiti del Coreper sono dei classici negoziati intergovernativi²³.

¹⁹ Il registro è disponibile qui: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (10 gennaio 2020).

²⁰ STASAVAGE D., *Does Transparency Make a Difference?*, cit., pp. 165-179; HAYES-RENSHAW F., VAN AKEN W., WALLACE H., *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, in JCMS, 44, 2006, pp. 161-194; PUETTER U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2014.

²¹ Decisione del Consiglio del 1° dicembre 2009 relativa all’adozione del suo regolamento interno (2009/937/UE).

²² Disponibili a questo indirizzo: <https://tinyurl.com/y42jscwo> (10 gennaio 2020).

²³ PIRIS J.C., *Union européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres*, in *Revue du droit public*, 121-122, 2005, pp. 475-491.

Conseguenza di questo è che poco viene discusso durante le sessioni plenarie, e le decisioni si prendono grazie a negoziati bilaterali fra i rappresentanti nazionali e la presidenza del Consiglio o fra Commissione e presidenza del Consiglio²⁴. Questi accordi sono orali e non c'è modo di rendere "trasparenti" o accessibili al pubblico le concessioni bilaterali che rendono possibili gli accordi.

In più, i rappresentanti, durante le sessioni plenarie, difendono delle posizioni che possono essere vaghe per lasciare più margine di manovra durante i negoziati bilaterali. In realtà la logica del negoziato spinge a comportamenti che non sono trasparenti, anche per permettere la flessibilità delle posizioni e la ricerca del compromesso. Come sostiene regolarmente il Segretariato del Consiglio quando non dà accesso a documenti richiesti dai cittadini, le decisioni sono prese nel Consiglio grazie alla fluidità, necessaria per rendere possibile il compromesso, delle posizioni degli attori. La trasparenza renderebbe rigide tali posizioni e paralizzerebbe la presa di decisione²⁵.

In sintesi, si può dire che la possibilità di rendere il processo legislativo più trasparente è ostacolata dal fatto che questo si basa, nell'ambito del Consiglio, sulla pratica del negoziato. Secondo un membro del Segretariato del Consiglio, la predominanza di questo ha spinto gli attori a cercare luoghi non pubblici per discutere e ha per effetto di rendere i dibattiti pubblici trasmessi via *videostreaming* sul web pubblico dei "villaggi Potëmkin"²⁶.

I voti pubblici del Consiglio dell'Unione europea. Dal 1993 il Consiglio deve rendere pubbliche le sue votazioni, ma questo obbligo genera di nuovo illusioni sulla trasparenza del processo. In effetti, i voti pubblicati corrispondono unicamente agli atti legislativi adottati: questo significa che, quando il Consiglio non trova un accordo su una proposta legislativa, non possiamo disporre di informazioni sulle posizioni degli Stati membri. Questa mancanza di informazione sui dibattiti più conflittuali tra Stati membri, o tra Stati membri e Commissione europea, è problematica perché riduce la possibilità per i cittadini di accedere al dibattito politico e alle fonti di tensione tra attori europei.

Inoltre, gli esiti delle votazioni danno informazioni limitate su tali posizioni perché, in circa il 75% dei casi, gli atti legislativi sono adottati senza opposizione²⁷. Questo fenomeno, rivelato dall'analisi delle votazioni a partire da quando

²⁴NOVAK S., *La Prise de Décision au Conseil de l'Union Européenne: Pratiques du Vote et du Consensus*, Dalloz, Paris, 2011.

²⁵Per un resoconto dei documenti nei quali il Consiglio utilizza questo argomento, cfr. NOVAK S., HILLEBRANDT M., *Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2019, pp. 1-19, qui 9-10.

²⁶Intervista condotta nel novembre 2012.

²⁷Questo però non significa che la regola del voto alla maggioranza qualificata non sia utilizzata: i giuristi del Consiglio raccolgono sistematicamente i voti degli Stati (per informazioni più

queste hanno cominciato ad essere pubblicate²⁸, non significa che gli Stati membri trovino tanto spesso degli accordi unanimi. In realtà l'organizzazione del processo decisionale lascia ai Ministri la possibilità di non esprimere il loro disaccordo con un voto negativo, e di rimanere silenziosi: in generale, l'adozione di un atto legislativo è conseguente al fatto che la Presidenza del Consiglio dichiara che il Coreper ha trovato un accordo a maggioranza qualificata e che questo accordo può dunque essere ufficialmente fatto proprio dai Ministri durante una sessione pubblica del Consiglio. Fra l'accordo non ufficiale del Coreper e il voto ufficiale dei Ministri non è raro vedere Stati, insoddisfatti del compromesso raggiunto, decidere di non registrare un voto negativo in pubblico. Questo comportamento è spiegato da diversi fattori, tra i quali il timore di attrarre l'attenzione dei media – mentre gli esiti dei voti sono in generale consensuali – e di essere percepiti come la parte perdente durante il negoziato; e anche dall'assunto secondo il quale un voto pubblico contro una direttiva adottata ha sempre costi per lo Stato contrario sia in seno al Consiglio sia nei rapporti con la Commissione; in altre parole, è un atto spesso considerato poco diplomatico²⁹. Tuttavia, se il Coreper ha trovato un accordo a maggioranza qualificata, gli Stati che non avevano segnalato la loro intenzione di votare contro non possono modificare la loro posizione – secondo una regola non scritta, ma quasi sempre osservata dagli Stati. Quindi è l'organizzazione del processo decisionale a spiegare il fatto che i voti contrari siano relativamente poco frequenti: questo fenomeno, però, è un sintomo dell'opacità della presa di decisione e non del fatto che si sarebbero trovati nel 75% dei casi accordi tali da soddisfare tutti gli Stati membri.

Dunque, di nuovo, le pratiche decisionali rivelano che gli effetti delle regole di trasparenza sono limitati, e anche – in certa misura – controproducenti perché il timore di essere percepiti come in opposizione a una decisione europea spinge spesso i Ministri a non dissentire espressamente, invece di informare il pubblico, attraverso il voto, della posizione finale dello Stato sull'atto adottato.

La codecisione fra il Parlamento e il Consiglio. Come già indicato, anche se il Parlamento ha richiesto più trasparenza da parte del Consiglio, lo sviluppo della codecisione – che si è estesa Trattato dopo Trattato – rivela una tendenza

dettagliate pratiche del voto nel Consiglio, cfr. NOVAK S., *The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union*, in JCMS, 51, 2013, pp. 1091-1107). Dunque la regola seguita dal Consiglio dell'Unione europea è quella del voto a maggioranza qualificata, mentre il Consiglio europeo, secondo il Trattato, decide per *consensus*.

²⁸ HAYES-RENSHAW F., *The Council of Ministers*, in PETERSON J., SHACKLETON M. (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 68-95; DEHOUSSE R., NOVAK S., BENDJABALLAH S., *Consensus under Pressure*, in *Politique européenne*, 4, 2017, pp. 44-70.

²⁹ NOVAK S., *The Silence of Ministers*, cit., pp. 1091-1107; e ID., *La Prise de Décision*, cit.

dei membri del Parlamento a piegarsi alle pratiche opache del Consiglio. In effetti, quasi tutti gli atti legislativi sono adesso adottati grazie ai trialoghi non pubblici fra la presidenza del Consiglio, i rappresentanti del Parlamento e i rappresentanti della Commissione. Questo sviluppo recente dei trialoghi non pubblici sembra dimostrare ancora una volta che la logica del negoziato e della ricerca del compromesso, sulla quale si basa il processo legislativo, è poco compatibile con i requisiti di trasparenza.

Un'altra forma di opacità riguarda le interazioni fra Consiglio e Parlamento. I membri del Parlamento, mentre dovrebbero rappresentare i cittadini, dai quali sono direttamente eletti in funzione della loro appartenenza politica, in realtà si trovano spesso ad essere contattati dai loro concittadini nel Consiglio, che li convincono a difendere in seno al Parlamento gli emendamenti che corrispondono alla posizione presa nel Consiglio dal loro Paese³⁰. Ovviamente, questa strategia funziona meglio per i Paesi grandi che hanno più parlamentari europei. Quindi, di nuovo, anche se il Parlamento si è ufficialmente dichiarato il campione della trasparenza, questo tipo di pratica dimostra i limiti del discorso e delegittima in parte il lavoro dei rappresentanti parlamentari.

Ho scelto tre esempi paradigmatici del peso limitato dei regolamenti riguardanti la trasparenza. Si sottovaluta la capacità degli attori di sfuggire alla trasparenza e si sopravvaluta la capacità delle regole istituzionali di rendere trasparenti le pratiche decisionali. Il processo legislativo rimane opaco perché alcune tappe cruciali del processo (le riunioni del Coreper e i trialoghi) non sono soggette alle regole della trasparenza e, quand'anche lo diventassero, non limiterebbero comunque la possibilità che siano le prassi decisionali a comprimere la trasparenza. Il fatto che i compromessi vengano adesso negoziati durante i trialoghi conferma una volta di più che l'apertura della sfera decisionale spinge gli attori a cercare – e trovare – luoghi più riparati per discutere e negoziare. Vista la pratica del negoziato multilivello e la ricerca di opacità che la muove, non si possono nutrire illusioni sul potere della trasparenza.

Questo però non significa che le riforme in termini di trasparenza siano state del tutto inutili. Ad esempio, negli Stati membri i cui Parlamenti controllano attentamente le azioni dei rappresentanti nazionali nel Consiglio dell'Unione europea, la pubblicazione dei voti del Consiglio permette ai membri del Parlamento di assicurarsi che i rappresentanti abbiano difeso la posizione maggioritaria nel Parlamento. Sembra che in Svezia, nei Paesi Bassi e in Danimarca questo meccanismo di controllo parlamentare funzioni bene. Questi casi rimangono minoritari ma mostrano che il potere limitato della trasparenza viene in parte dal fatto che, nella maggioranza dei casi, i negoziatori godono di un ampio margine

³⁰ Interviste, Rappresentanze Permanenti e Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea, 2008, 2012 e 2016.

di discrezione riguardo all'implementazione delle regole della trasparenza. Quando un attore terzo, come un Parlamento nazionale, responsabilizza i rappresentanti nazionali a Bruxelles, la trasparenza delle posizioni difese ne è accresciuta. Il coinvolgimento più forte dei Parlamenti non è la panacea contro tutti i mali, ma aiuterebbe già a rendere più utili le regole di trasparenza esistenti.

4. Conclusioni: insufficienza o impotenza della trasparenza?

Una trasparenza senza pubblicità. In conclusione, mi chiederò se i fenomeni che ho brevemente descritto sopra segnalano che la trasparenza è insufficiente e quindi deve aumentare, o se è impotente e quindi non dobbiamo farci illusioni sul suo potere in un contesto di ricerca del compromesso negoziato.

Anzitutto, se proviamo a immaginare un sistema nel quale l'informazione sul processo sia realmente pubblica, la capacità della trasparenza di incoraggiare la partecipazione dei cittadini sarebbe comunque limitata dal fatto che la trasparenza non è una garanzia di pubblicità. Riprendo la distinzione di Daniel Naurin, secondo la quale trasparenza indica la disponibilità dei documenti mentre pubblicità significa che questi documenti sono realmente accessibili ai cittadini³¹. Secondo Naurin, la trasparenza non basta e non garantisce l'*accountability*, cioè la responsabilizzazione degli attori in un processo decisionale. La trasparenza senza pubblicità significa che una massa di informazione esiste ma che non è realmente utilizzabile. In un certo senso, una trasparenza senza pubblicità può generare opacità se tutto è pubblicato senza sforzi per rendere i documenti leggibili e utilizzabili. Al momento, il regolamento 1049/2001 ha soprattutto reso disponibili più documenti sui siti delle istituzioni europee senza rendere il processo politico più accessibile o pubblico: i cittadini si trovano confrontati con una massa di documenti difficili da utilizzare, e spesso anche incompleti a causa della logica del negoziato che ho descritto sopra. Quindi, la trasparenza delle Istituzioni europee può avere soltanto un effetto limitato sulla partecipazione dei cittadini.

Per incoraggiare la partecipazione dei cittadini è certamente necessario rendere più accessibile il contenuto delle politiche di Bruxelles e chiarire in quale misura l'UE ne è responsabile, e in quale misura sono invece i Governi a esserne responsabili. Ma mi sembra che questo lavoro dovrebbe essere anche a carico dei Governi e dei Parlamenti nazionali, e non soltanto delle Istituzioni europee che, durante gli ultimi 25 anni, hanno incrementato, anche se con i limiti ri-

³¹ NAURIN D., *Transparency, Publicity, Accountability*, cit., pp. 90-98.

portati sopra, la loro trasparenza. Sarebbe quindi ora di utilizzare questa maggiore trasparenza per favorire la pubblicità. I Governi sono il cardine dell'Organizzazione europea e nessun grande passo si è mai fatto senza il loro consenso. Hanno un ruolo chiave da giocare nel passaggio dalla trasparenza alla pubblicità – per ragioni linguistiche, sociali e politiche. Purtroppo, troppo spesso non si assumono le loro responsabilità, come dimostra – ad esempio – l'opacità dei voti del Consiglio. Inoltre, quando registrano i loro voti, i ministri hanno la possibilità di fare delle dichiarazioni che saranno pubblicate con gli esiti del voto³². Questa possibilità, che permetterebbe di far crescere la pubblicità del processo, non viene molto spesso utilizzata.

Il potere limitato della trasparenza. Un secondo punto importante riguarda il potere della trasparenza. Come ho detto, anche se pertiene agli Stati membri il fatto di assumersi le proprie responsabilità nella pubblicizzazione del processo politico, la possibilità di rendere trasparenti i processi decisionali è comunque limitata. Significa che la focalizzazione contemporanea sulla trasparenza e, più in generale, sulle riforme istituzionali per aumentare la legittimità democratica dell'UE è forse stata eccessiva. Ha generato una forma di miopia che per anni ha contribuito a far perdere di vista il contenuto delle politiche europee e il loro scopo, in particolare per quanto riguarda le basi della zona euro. Il progetto europeo è sempre stato ambiguo e non c'è mai stata una visione chiara e condivisa tra gli Stati su che cosa dovesse essere la Comunità europea. Questa ambiguità si è rinforzata con gli allargamenti degli anni 2000. La crisi ha rivelato i limiti e i rischi del metodo della progressione cieca. L'UE soffre da tanti anni di una discrepanza fra l'ansia delle riforme istituzionali e la mancanza di riflessione sui fondamenti delle politiche pubbliche europee. Le istituzioni europee non sono perfette, sono anche certamente perfettabili, ma funzionano e permettono un certo equilibrio dei poteri. Adesso sembra più urgente incoraggiare il dibattito pubblico sui grandi orientamenti politici dell'UE e sugli scopi da raggiungere.

³² HAGEMANN S., *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, in NAURIN D., WALLACE H. (eds.), *Unveiling the Council of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008, pp. 36-63.

PASQUALE DE SENA

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI EUROPEE FRA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI E DIRITTO UMANITARIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni alla promozione dei diritti umani e del diritto umanitario nell'ambito dell'Unione europea ... – 3. ... e del Consiglio d'Europa. – 4. Conclusioni: dalla propulsione ... – 5. ... alla stasi e ... alla regressione?

1. Premessa

Quando si parla di promozione dei diritti umani e del diritto umanitario in Europa, le organizzazioni internazionali europee che vengono in rilievo sono, naturalmente, l'Unione europea ed il Consiglio d'Europa. Sia pure con le differenze che le caratterizzano, non vi è dubbio che sia l'Unione che il Consiglio abbiano contribuito all'avanzamento della tutela dei diritti della persona, in entrambi i settori in questione. Può dirsi, insomma, e senza tema di smentite, che le suddette organizzazioni, nel corso del periodo storico che parte dal secondo dopoguerra, abbiano svolto un ruolo significativo al riguardo nel contesto europeo.

Ricostruire analiticamente una simile vicenda non è, com'è ovvio, obiettivo delle pagine che seguono; né procedere in tal modo avrebbe molto senso, sia che si consideri, per un verso, che essa (vicenda) è stata, ed è, oggetto di costante attenzione; sia che si consideri, per altro verso, la situazione di crisi, in cui la tutela dei diritti fondamentali versa oggi, perlomeno per certi aspetti, nel contesto europeo. Situazione, quest'ultima, in ragione della quale un'ulteriore, dettagliata descrizione dei ruoli rispettivi giocati dall'Unione e dal Consiglio d'Europa rischierebbe di assumere un sapore puramente agiografico.

Ciò che può forse aver senso, soprattutto allo scopo di contribuire ad inquadrare lo stato presente delle cose, è, invece, tentare una breve sintesi della vicenda in questione, ponendo in risalto, per sommi capi, i *modi* in cui attività promozionali siano state svolte da Unione e Consiglio d'Europa, tanto nel cam-

po dei diritti umani, che in quello del diritto umanitario, sin dal secondo dopoguerra (oltre, paragrafi 2 e 3). Proprio così sarà forse possibile porre in risalto la distanza che, perlomeno nel campo dei diritti umani, sembra separare, sotto alcuni profili, il ruolo giocato oggi dalle suddette istituzioni, rispetto a quello da esse svolto in passato (paragrafi 4 e 5).

2. Cenni alla promozione dei diritti umani e del diritto umanitario nell'ambito dell'Unione europea ...

Il ruolo promozionale svolto, rispettivamente, dall'Unione europea e dal Consiglio d'Europa si è espresso, com'è ovvio, in forme diverse, in ragione non solo delle differenze fra le due organizzazioni, ma anche delle diversità dei due campi in esame.

Com'è noto, nell'ambito dell'Unione il rispetto dei diritti fondamentali è progressivamente divenuto parametro di legittimità dell'azione delle istituzioni comunitarie (e poi dell'Unione) nonché dei comportamenti adottati dagli Stati membri in esecuzione di norme dell'ordinamento di tale organizzazione¹. Ciò significa che la promozione dei diritti fondamentali si è caratterizzata per il progressivo consolidamento – avvenuto prima in via giurisprudenziale, e poi in via normativa – di principi a carattere *vincolante*, destinati ad operare all'*interno* dell'ordinamento dell'Unione stessa, ovvero degli ordinamenti degli Stati parte. È appena il caso di ricordare che un simile sviluppo è stato inizialmente favorito, in modo decisivo, dalla pressione della Corte costituzionale tedesca che ha condizionato la garanzia della supremazia del diritto comunitario nell'ordinamento tedesco, per l'appunto, al rispetto dei diritti fondamentali².

Del tutto differente è risultato invece, nell'ambito del medesimo ordinamento, il modo di manifestarsi della promozione del diritto umanitario. Quest'ulti-

¹ Per tutti, si veda ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 141.

² *BVerfGE*, 37 (1974, pp. 271 ss., c.d. *Solange I*): in questa decisione, il *Bundesverfassungsgericht*, in ragione tanto dell'assenza di un catalogo comunitario di diritti fondamentali, quanto del "deficit" democratico della Comunità, si riservò la competenza a controllare la conformità di atti comunitari rispetto ai principi fondamentali della Costituzione (nella prospettiva, se del caso, di garantire la prevalenza di questi ultimi, imponendo la disapplicazione di norme con essi confliggenti: *ivi*, p. 285); com'è noto, la riserva in questione fu superata, relativamente agli atti comunitari derivati, nel 1986, nella sentenza *Solange II* (*BVerfGE*, 73, 1986, pp. 339 ss.), e ciò certo alla luce delle ripetute dichiarazioni in tema di democrazia e diritti fondamentali emanate in sede comunitaria, ma pure in ragione della generalizzata adesione degli Stati membri alla Convenzione europea, nonché – soprattutto – per via della giurisprudenza sulla protezione dei diritti fondamentali adottata dalla Corte di giustizia (*ivi*, p. 387).

ma è avvenuta, in un primo momento, mediante l'adozione di una serie di dichiarazioni, *non* dotate, per definizione, di natura vincolante, ma idonee ad esprimere l'*opinio juris* dell'organizzazione in argomento³ e, dunque, a contribuire allo sviluppo del diritto internazionale consuetudinario rilevante. Tali dichiarazioni sono state definite come produttive di diritto "declaratorio"⁴.

Alla forma di promozione appena considerata, se ne sono poi aggiunte altre due.

Su un piano di carattere *generale*, vanno qui ricordati gli "Orientamenti dell'Unione europea per promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario", adottati originariamente nel 2005 e rinnovati nel 2009⁵. Pur non essendo contenuti in un atto di carattere vincolante, questi indicano chiaramente alle istituzioni dell'Unione l'esigenza di attenersi al rispetto del diritto internazionale umanitario, non solo in iniziative e dichiarazioni pubbliche riguardanti conflitti specifici, ma anche nel quadro dello svolgimento di tutta una serie di funzioni⁶, in cui possono essere coinvolti gli Stati membri.

Una connotazione normativa più intensa, a dispetto di una portata applicativa tendenzialmente *più limitata*, assumono le posizioni comuni adottate nel quadro della politica estera, di difesa e sicurezza comune, nelle quali siano contenuti richiami a prescrizioni in materia di diritto umanitario. Tali atti, seppure sprovvisti, in principio, di natura vincolante nei confronti di individui (persone fisiche o giuridiche⁷), impegnano gli Stati membri a conformare le proprie "politiche nazionali" – ai sensi dell'art. 29 del Trattato sull'Unione – a decisioni del Consiglio che definiscano la posizione dell'Unione "su una questione di particolare natura geografica o tematica". Ne consegue che, per il loro tramite, l'Unione ha

³ Si pensi, ad esempio, alla *Déclaration de la Présidence* del 12 agosto 1999 sulle Convenzioni di Ginevra, *Journal officiel de l'Union européenne*, 7/8, 1999, pt. 1.4.27.

⁴ L'espressione è di FERRARO T., *Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, in *Revue internationale de la Croix Rouge*, 846, 2002, pp. 435-461, qui p. 437, che sottolinea, così, proprio l'attitudine degli atti in questione a rafforzare il diritto generale; in generale, in argomento, si veda MILLET-DEVALLE V. (sous la dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire* (Colloque, Nice, 18-19 juin 2009), Pedone, Paris, 2010.

⁵ *Orientamenti aggiornati dell'Unione europea per promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario* (2009/C 303/06), *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* (GU), C 303, 12 del 15 dicembre 2009.

⁶ Misure restrittive/sanzioni (d); cooperazione con altri organi del Consiglio (e); operazioni di gestione delle crisi (f); in situazioni post-belliche (g); nelle quali si prevede che l'UE si adoperi per la messa in atto di responsabilità individuali per crimini; nel contesto della formazione del personale militare (h).

⁷ Sia pure con l'eccezione di quanto previsto dall'art. 215, par. 2, del Trattato stesso, che contempla testualmente la possibilità di adottare misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, e di gruppi o entità non statuali.

cooperato a dare esecuzione a norme di diritto internazionale umanitario in esse richiamate, così com'è occorso, per esempio, con la posizione comune 2003/444 del 16 giugno 2003⁸, sulla Corte penale internazionale, successivamente trasformata nella decisione del Consiglio 2011/168 del 21 marzo 2011⁹. In tal modo, l'Unione ha senza dubbio finito per promuovere principi fondamentali del diritto umanitario¹⁰, se non altro favorendone la concreta applicazione.

3. ... e del Consiglio d'Europa

Volgendoci al Consiglio d'Europa, e cominciando dalla promozione dei diritti umani, non vi è dubbio che quest'ultima si sia manifestata, tanto sul piano *normativo ed istituzionale*, quanto sul piano *giurisprudenziale*.

Riguardo al piano *normativo ed istituzionale*, è appena il caso di ricordare che la protezione dei diritti della persona, contemplata dalla Convenzione europea, conclusa nel 1950, si è accompagnata alla protezione di diritti individuali, o di gruppo, mediante la successiva e progressiva stipulazione di una molteplicità di trattati, concernenti ambiti specifici, talora di estrema importanza, e spesso dotati di organi di controllo. Basti pensare, ad esempio, alla Carta sociale europea del 1961, arricchita, nel 1995, da un Protocollo addizionale su un sistema di reclamo collettivo, e riveduta nel 1996¹¹; alla Convenzione sulla tortura del 1987¹²; alla Convenzione quadro sulla protezione di minoranze nazionali, del 1994¹³; a

⁸ GU L 150 del 18 giugno 2003, p. 67.

⁹ *Ivi*, L 76 del 22 marzo 2011, p. 56.

¹⁰ È appena il caso di sottolineare che la circostanza che gli atti in questione contengano prescrizioni riguardanti essenzialmente gli Stati non attenua il significato di quanto affermato, se solo si considera che le regole del diritto internazionale umanitario si configurano proprio come regole a carattere interstatale, con l'importante eccezione delle norme sulla responsabilità individuale degli autori di crimini di guerra o contro l'umanità.

¹¹ Per il testo della Carta, si veda <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>; qui il testo del Protocollo sui reclami collettivi: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/158> (16 novembre 2019); per un quadro complessivo e riassuntivo delle pronunce del Comitato (aggiornato al dicembre 2018), v. <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (16 novembre /2019).

¹² Si veda <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/126>; com'è noto, sull'applicazione della Convenzione vigila il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti disumani e degradanti, composto di esperti indipendenti, dotato del potere di compiere visite in qualsiasi luogo di detenzione di persone, nei Paesi parte della Convenzione, e di adottare raccomandazioni e suggerire miglioramenti, allo scopo di rafforzare la protezione dalla tortura e dai trattamenti disumani e degradanti delle persone coinvolte nelle visite.

¹³ Si veda <https://www.coe.int/en/web/minorities/at-a-glance>; sull'applicazione della Convenzione vigila un "Advisory Committee", composto da esperti indipendenti, incaricati di rendere

quelle sulla biomedicina¹⁴ e sulla cittadinanza del 1997¹⁵.

A ciò deve aggiungersi la progressiva integrazione, nel sistema del Consiglio d'Europa, di Stati dell'Est europeo¹⁶; Stati, questi ultimi, i quali sono diventati parti, allo stesso tempo, della Convenzione europea¹⁷. Per questa strada, infatti, i diritti umani sono stati promossi, nella misura in cui si sono estese, per così dire, le frontiere della loro applicazione, anzitutto con riferimento al Trattato più importante del sistema, qual è, per l'appunto, la Convenzione.

A proposito del piano *giurisprudenziale*, neppure vi è dubbio che la Corte europea abbia svolto un ruolo promozionale significativo in materia; e questo, malgrado la Corte stessa non sia dotata, in principio, ed al pari di qualsiasi organo giurisdizionale, di funzioni promozionali *stricto sensu*, con riferimento alle norme giuridiche sottoposte al suo controllo. In che modo un simile ruolo si è allora esplicato? Essenzialmente, nel quadro dell'attività di interpretazione delle norme della Convenzione, così come tale attività è stata condotta, sin dal principio del suo concreto manifestarsi. *Due* circostanze, perlomeno, possono essere qui ricordate.

In primo luogo, nell'interpretazione delle norme in questione ha preso prepotentemente piede il canone dell'interpretazione *evolutiva*¹⁸, benché quest'ultimo non risulti espressamente contemplato nelle disposizioni della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (specificamente riguardanti l'interpretazione), e malgrado esso sia stato talora considerato – in teoria generale – come atto creativo di norme nuove, piuttosto che come canone interpretativo in senso proprio¹⁹. Basti sottolineare che un'affermazione di principio nel senso dell'interpretazione evolutiva della Convenzione si rintraccia già in una celebre decisione degli

pareri al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, sulla base della valutazione di rapporti presentati dagli Stati parte della Convenzione.

¹⁴ Qui il testo: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164>, e qui lo stato aggiornato delle ridotte ratifiche e adesioni (5): https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/164/signatures?p_auth=J7rFhvpo (16 novembre 2019).

¹⁵ Qui il testo: <https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166>, e qui lo stato aggiornato delle ridotte ratifiche e adesioni (3): https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/166/signatures?p_auth=J7rFhvpo (16 novembre 2019).

¹⁶ Si veda, anche per l'indicazione della scansione temporale delle adesioni: <https://www.coe.int/it/web/portal/47-members-states> (16 novembre 2019).

¹⁷ Si veda https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=zdnjVb4N (16 novembre 2019).

¹⁸ V., per tutti, ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 119 ss. e GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, 51 di *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da SCHLESINGER P., Giuffrè, Milano, 2004, p. 178 s.

¹⁹ ROMANO S., *Frammenti*, cit., p. 119; è appena il caso di osservare che in una simile prospettiva il carattere promozionale della giurisprudenza della Corte si mostra ancora più netto.

anni '70, la quale pervenne così a ritenere contraria all'art. 3 l'irrogazione giudiziale di pene corporali, ritenuta idonea a costituire un trattamento disumano e degradante²⁰.

In secondo luogo, è proprio ragionando in questa prospettiva che la Corte europea è riuscita a far "rientrare" nell'ambito di applicazione di talune disposizioni della Convenzione materie escluse o fattispecie non previste.

Si pensi, per quanto concerne la prima ipotesi, all'utilizzazione dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata) – e poi, successivamente, dello stesso art. 2 (diritto alla vita) – quali disposizioni cui ricondurre significative violazioni ambientali²¹, in principio non rilevanti per la Convenzione stessa²². E si pensi ancora, per quanto riguarda la seconda ipotesi, all'interpretazione dell'art. 3 – ormai consolidata – secondo la quale anche l'extradizione o l'espulsione di persone verso Paesi in cui queste rischiano di essere torturate o soggette a trattamenti disumani e degradanti, devono considerarsi contrarie a detto articolo²³.

Per quanto concerne il Consiglio d'Europa e la promozione del diritto umanitario, deve anzitutto osservarsi che *quest'ultima* non ha avuto luogo sul piano normativo ed istituzionale, dal momento che detta materia fuoriesce dalle competenze dell'organizzazione. A ciò deve però aggiungersi che il diritto umanitario è spesso comparso nella giurisprudenza della Corte europea; e che il ruolo giocato da quest'ultima al riguardo è piuttosto articolato, in ragione della complessità del rapporto fra i principi di diritto internazionale umanitario, e quelli riconducibili al diritto internazionale ed europeo dei diritti umani.

Una simile circostanza emerge chiaramente nei casi relativi a violazioni del diritto alla vita, commesse nel quadro di conflitti armati; casi, questi ultimi, nei quali il suddetto rapporto è venuto in rilievo. Ebbene, è facile rilevare che l'at-

²⁰ *Tyrer v. United Kingdom*, sentenza del 25 aprile 1978, ricorso n. 5856/72, par. 31: "The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions".

²¹ Fra le molte decisioni, v.: *Lopez Ostra v. Spain*, sentenza del 9 dicembre 1994, ricorso n. 16798/90, para. 44 ss., par. 58 (art. 8); *Oneyrildiz v. Turkey*, sentenza del 30 novembre 2004, ricorso n. 48939/99, para. 89 ss., in particolare, 111-118, e *Budayeva and Others v. Russia*, sentenza del 20 marzo 2008, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02, para. 127 ss., in particolare, 147-165 (art. 2): per un'analisi complessiva dell'evoluzione di detta giurisprudenza, SIRONI A., *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita, in Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2011, pp. 5-34.

²² Né il diritto alla salute, né il diritto a un ambiente sano risultano inclusi, infatti, fra quelli protetti dalla CEDU.

²³ *Soering v. United Kingdom*, sentenza del 7 luglio 1989, ricorso n. 14038/88, par. 88, per la questione dell'extradizione; *Cruz Varas and Others v. Sweden*, sentenza del 20 marzo 1991, ricorso n. 15576/89, para. 69-70 e *Chahal v. United Kingdom*, sentenza del 7 luglio 1996, ricorso n. 22414/93, para. 79 ss., sulla questione dell'espulsione.

teggiamento della Corte non è stato del tutto univoco. Mentre in alcune sentenze concernenti controversie suscettibili di rientrare nel campo di applicazione di norme o principi del diritto umanitario, nessun accenno esplicito risulta effettuato a dette norme o principi – come nei casi *Isayeva* e *Özkan*²⁴ – in altri casi. In particolare, nel caso *Varnava*, l'esigenza di tener conto del diritto umanitario è espressamente dichiarata²⁵, e in altri ancora essa finisce per condizionare la relativa decisione. Ciò è quanto si è verificato nel caso *Hassan*, che si riferiva alla cattura di prigionieri e alla detenzione di civili considerati in grado di porre a rischio la sicurezza, secondo le disposizioni della terza e la quarta Convenzione di Ginevra; disposizioni, queste ultime, con le quali, per la prima volta, le disposizioni della Convenzione europea sono state concretamente oggetto di coordinamento²⁶.

Se è vero che in siffatta decisione la presa in considerazione delle norme pertinenti del diritto umanitario si è oggettivamente tradotta in una minor tutela delle persone interessate, rispetto a quella ricavabile dalla Convenzione²⁷, nei giudizi nei quali il diritto umanitario è rimasto, per così dire, sullo sfondo, l'assorbente riferimento alle norme di quest'ultima – in particolare all'art. 2 – si è rivelato in grado di garantire ai ricorrenti la protezione per essi derivante dalla Convenzione stessa, anche in situazioni di conflitto armato²⁸. Si può allora con-

²⁴ *Isayeva v. Russia*, sentenza del 24 febbraio 2005, ricorso n. 57950/00, para. 179 ss.; *Özkan v. Turkey*, sentenza del 6 aprile 2004, ricorso n. 21689/93, par. 297.

²⁵ *Varnava and Others v. Turkey*, Grande Camera, sentenza del 18 settembre 2009, ricorsi nn. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 e 16073/90, par. 185.

²⁶ In *Hassan v. the United Kingdom*, Grande Camera, sentenza del 16 settembre 2014, ricorso n. 19750/09, par. 104, si legge: “By reason of the co-existence of the safeguards provided by international humanitarian law and by the Convention in time of armed conflict, the grounds of permitted deprivation of liberty set out in subparagraphs (a) to (f) of that provision should be accommodated, as far as possible, with the taking of prisoners of war and the detention of civilians who pose a risk to security under the Third and Fourth Geneva Conventions. The Court is mindful of the fact that internment in peacetime does not fall within the scheme of deprivation of liberty governed by Article 5 of the Convention without the exercise of the power of derogation under Article 15 (see paragraph 97 above). It can only be in cases of international armed conflict, where the taking of prisoners of war and the detention of civilians who pose a threat to security are accepted features of international humanitarian law, that Article 5 could be interpreted as permitting the exercise of such broad powers”.

²⁷ Interpretare l'art. 5 della Convenzione alla luce delle norme del diritto internazionale umanitario che consentono la detenzione di civili, sospetti di arrecare un pericolo per la sicurezza (v. nota precedente e testo corrispondente), implica, infatti, un'espansione dei casi di limitazione della libertà personale, rispetto a quelli riconducibili alla disposizione in questione.

²⁸ Si tratta, per esempio, dei giudizi resi nei casi *Isayeva* e *Özkan*, nei quali l'art. 2 è stato applicato sotto il profilo degli obblighi procedurali da esso derivanti; su tali giudizi, v. *supra*, testo e nota 25; per un'analisi di carattere più generale, v. anche GAGGIOLI G., *A Legal Approach to Inve-*

cludere che la Corte europea, piuttosto che nell'ottica di contribuire alla promozione delle norme del diritto umanitario, *telles quelles*, si sia mossa, per lo più, in modo da far operare, anche nel caso di situazioni ricadenti nell'ambito di applicazione di queste norme, le più *ampie* garanzie derivanti dalla disciplina in tema di diritti umani. Per tal via, la Corte ha, dunque, contribuito ad un processo di *contaminazione* del diritto internazionale umanitario, in senso favorevole alla tutela di situazioni individuali, perlomeno nei limiti in cui ha – sia pure implicitamente – proceduto ad interpretarlo alla luce della suddetta disciplina.

4. Conclusioni: dalla propulsione ...

Volendo tirare le somme di quanto si è detto sin qui, può dirsi che il ruolo svolto da Unione europea e Consiglio d'Europa, in tema di diritti dell'uomo e di diritto umanitario, non solo abbia contribuito alla promozione delle relative discipline, ma si sia rivelato, per alcuni aspetti, *propulsivo*, con specifico riguardo ai diritti dell'uomo.

A proposito dell'Unione europea, una simile considerazione risulta finanche banale, se solo si rammenta che nei trattati originari, e sino all'adozione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nessuna prescrizione espressa era rinvenibile in proposito. Perlomeno *all'interno dell'ordinamento dell'Unione*, l'azione condotta dalla Corte di giustizia mediante la sua giurisprudenza in tema di diritti fondamentali ha senz'altro rivestito, dunque, un carattere *propulsivo*, anche indipendentemente dalla questione dell'equivalenza della protezione che ne è risultata, per gli interessati, rispetto a quella loro offerta nell'ambito della Convenzione europea²⁹. È appena il caso di aggiungere, inoltre, che un impulso alla protezione dei diritti fondamentali la Corte di giustizia ha tentato di darlo, sia pure indirettamente, anche con riferimento all'ordinamento delle Nazioni Unite, visto che, con la decisione del 2008, nel caso *Kadi*, l'esigenza di dare piena attuazione al diritto di accesso alla giustizia – quale principio fondamentale dell'ordinamento comunitario – si è tradotta nell'annullamen-

stigations of Arbitrary Deprivations of Life in Armed Conflicts: The Need for a Dynamic Understanding of the Interplay between IHL and HRL, in *Questions of International Law*, 36, 2017, pp. 27-51.

²⁹ Questione, quest'ultima, risolta, dalla Corte europea, con una presunzione (ribaltabile) di equivalenza, nel caso *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, sentenza del 30 giugno 2005, Grande Camera, ricorso n. 45036/98, par. 156, sulla quale si veda CONFORTI B., *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in BREITENMOSER S. et al. (eds.), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law: Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos, Baden Baden, 2007, pp. 173 ss.

to di regolamenti comunitari (ritenuti) contrastanti con tale principio, ancorché esecutivi di atti del Consiglio di Sicurezza in tema di lotta al terrorismo³⁰.

Analoghe considerazioni valgono poi, *mutatis mutandis*, pure per il Consiglio d'Europa. Fermo restando che gran parte degli accordi rilevanti in tema di diritti umani, e conclusi in quest'ambito, tendono, *grosso modo*, a riprodurre – su scala regionale europea – norme presenti anche nell'ordinamento internazionale³¹, non può trascurarsi, per altro verso, che la Convenzione europea sulla biomedicina costituisce il primo Trattato internazionale in tema di bioetica³². Ma, al di là del piano *normativo*, cui si riferisce quanto appena detto, quel che qui più importa ricordare è il ruolo *propulsivo* giocato, per più aspetti, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in sede di controllo del rispetto della Convenzione europea da parte degli Stati membri.

Mediante l'interpretazione evolutiva di norme di quest'ultima, la Corte ha in primo luogo contribuito *allo sviluppo del diritto internazionale dei diritti dell'uomo*, com'è avvenuto, per esempio, per il divieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti. Basti considerare, al riguardo, che il principio affermato nella giurisprudenza europea – secondo il quale una violazione di tale divieto si realizza anche mediante la semplice esposizione di persone al rischio che la violazione si consumi in Paesi terzi verso i quali siano estradate – si sia rapidamente diffuso nella prassi del Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite, a seguito dell'adozione della decisione *Soering*³³.

Un ruolo *propulsivo* dell'evoluzione della disciplina in tema di diritti umani la Corte europea l'ha svolto, d'altro canto, anche *con riferimento agli ordinamenti degli Stati parte della Convenzione*, in ragione dell'obbligatorietà delle sue decisioni nei confronti di questi ultimi. Per quanto riguarda specificamente l'Italia, è facile pensare alla recente adozione della legge su quell'introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano³⁴, avvenuta allo scopo di dare esecuzione non solo alla Convenzione delle Nazioni Unite del 1984, ma anche agli obblighi derivanti in materia dall'art. 3 della Convenzione europea³⁵. Né si

³⁰ *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation contro Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, Cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, sentenza del 3 settembre 2008.

³¹ *Supra*, par. 3.

³² *Ibidem*.

³³ Per la citazione della sentenza *Soering* del 1989, v. par. 15.3 dell'opinione resa nel caso *Kindler v. Canada*, 30 luglio 1993, comunicazione n. 470/1991; v. anche il caso *Chitat Ng v. Canada* – opinione del 7 novembre 1993, comunicazione n. 469/199 – nel quale il “principio *Soering*” fu concretamente applicato.

³⁴ Legge 14 luglio 2017, n. 110, *GU Serie Generale*, n. 166 del 18 luglio 2017.

³⁵ Si pensi alle misure generali indicate dalla Corte in ordine all'aspetto “procedurale” del di-

può trascurare la modifica della disciplina della revisione del processo penale, discendente dalla decisione 113/2011 della Corte costituzionale³⁶, conseguente, a sua volta, al rapporto adottato della Commissione europea dei diritti umani nel caso *Dorigo*³⁷ e all'inerzia del legislatore italiano.

5. ... alla stasi e ... alla regressione?

Se può dunque ritenersi che, perlomeno relativamente ai profili appena posti in evidenza, tanto l'Unione europea che il Consiglio d'Europa abbiano saputo imprimere spinte significative allo sviluppo della tutela dei diritti umani, è pur vero, d'altra parte, che queste spinte si sono affievolite in tempi recenti. Per meglio dire, esse si sono tanto affievolite – e in relazione a vicende così significative – da giustificare il dubbio che da una fase di *propulsione* di detto sviluppo, si sia passati ad una fase di *stasi*, se non proprio di ... *regressione*.

Nel quadro dell'Unione europea, il riferimento non può che correre, a tal riguardo, alle politiche migratorie adottate dall'Unione o dai suoi Stati parti, nonché ad alcune decisioni, adottate della Corte di giustizia, sull'interpretazione di atti di diritto derivato, rilevanti in argomento.

Quanto alle prime, deve citarsi l'*EU-Turkey Statement*, del 18 marzo 2016, concernente il coinvolgimento della Turchia nella gestione dei flussi di migranti irregolari diretti in Grecia – tramite la Turchia – e provenienti dalla Siria³⁸. Tale coinvolgimento, di cui la stessa Commissione europea non ha mancato di porre di recente in rilievo l'efficacia ai fini della diminuzione dei flussi di immigrati irregolari in Paesi dell'Unione³⁹, presenta infatti non poche ombre sul piano del diritto internazionale dei diritti umani, se solo si considerano i dati relativi ai rimpatri, in Siria, di persone interessate dallo *Statement*, effettuati dalle autorità

vieto di tortura e trattamenti disumani e degradanti, nella sentenza relativa al caso *Cestaro: Cestaro v. Italy*, sentenza del 7 aprile 2015, ricorso n. 6884/11, para. 239 ss.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 7 aprile 2011, n. 113; Pres. De Siervo, Rel. Frigo; con questa decisione (additiva di principio), l'art. 630 del codice di procedura penale è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede un diverso caso di revisione della sentenza o del decreto penale di condanna, al fine di conseguire la riapertura del processo, quando ciò sia necessario, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della Convenzione, per conformarsi ad una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti umani.

³⁷ *Dorigo c. Italia*, Rapporto del 9 settembre 1998, ricorso n. 33286/96.

³⁸ Qui il testo: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (16 novembre 2019).

³⁹ V. il *positivo* bilancio, tracciato nel marzo del 2019 in questo documento: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20190318_eu-turkey-three-years-on_en.pdf.

turche, malgrado i gravissimi rischi di torture o trattamenti disumani e degradanti, derivanti da simili operazioni⁴⁰. E ciò, beninteso, anche a voler tralasciare ogni considerazione sull'ordinanza con la quale il Tribunale dell'Unione europea si è dichiarato carente di giurisdizione rispetto a tale *Statement*, configurandolo come atto giuridicamente *non* imputabile al Consiglio europeo, dunque all'Unione⁴¹.

A proposito della recente giurisprudenza della Corte di giustizia, analoghe perplessità suscita inoltre l'interpretazione data dalla Corte medesima al Codice dei visti dell'Unione europea, in relazione alla vicenda di una coppia di cittadini siriani che, proprio appellandosi all'art. 25, par. 1, lettera (a) di tale Codice, avevano chiesto un visto (a validità limitata) di entrata in Belgio, all'Ambasciata belga a Beirut, nella prospettiva di domandare poi la concessione della protezione internazionale, facendo valere la loro condizione di perseguitati nel loro Paese⁴². Val la pena sottolineare che, nel motivare il diniego di una simile possibilità nel caso di specie (e, dunque, dell'applicabilità delle garanzie previste dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), la decisione non tiene in conto alcuno la circostanza che lo stesso Codice contempra l'esigenza di dare esecuzione a norme internazionali – fra cui gli artt. 3 della Convenzione europea e 33 della Convenzione di Ginevra sui rifugiati (principio del “non refoulement”) – quali legittime ragioni di deroga rispetto alla disciplina generale, e, dunque, quali presupposti della fondatezza giuridica della pretesa dei ricorrenti⁴³.

Passando, poi, al Consiglio d'Europa, in particolare alla Corte europea dei diritti dell'uomo, non può qui trascurarsi di sottolineare l'atteggiamento complessivamente tenuto da tale giurisdizione rispetto a casi in cui l'esigenza di dare esecuzione a norme della Convenzione⁴⁴ è entrata in conflitto con discipline

⁴⁰ Accuratamente documentate in un recente (25 ottobre 2019) rapporto di *Amnesty International*: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/1102/2019/en/> (16 novembre 2019).

⁴¹ *NG v. European Council*, ordinanza del 28 febbraio 2017, T-193/16; l'annullamento dello *Statement*, in quanto accordo concluso dal Consiglio europeo, era stato chiesto da un ricorrente afgano, che faceva valere la prospettiva di poter essere rimpatriato in Afghanistan (Paese dal quale era fuggito per sottrarsi alle persecuzioni lì subite), ad opera della Turchia, in esecuzione degli impegni assunti con detto *Statement*: per un commento, si veda CANNIZZARO E., *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NG v. European Council*, in *European Papers*, 2, 2017, pp. 251-257.

⁴² *X et X c. État belge*, sentenza del 7 marzo 2017, C-638/16, in cui veniva posta, per l'appunto, una questione interpretativa del suddetto atto di diritto derivato.

⁴³ Sul punto, sia consentito di rinviare a DE SENA P., *Still Three Different Status for Aliens, Citizens and Human Persons?*, in PISILLO MAZZESCHI R., DE SENA P. (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, Cham, 2018, pp. 239-254, qui pp. 250-251.

⁴⁴ Fondamentalmente, il diritto di accesso alla giustizia, previsto dall'art. 6.

classiche del diritto internazionale: tra queste, la disciplina relativa all'immunità degli Stati – per esempio, nei giudizi *Al Adsani*⁴⁵ e *Jones*⁴⁶ – o quella in tema di organizzazioni internazionali – per esempio, nei giudizi *Waite and Kennedy*⁴⁷, *Beer and Regan*⁴⁸ e *Stichting Mothers of Srebrenica*⁴⁹. In tutti questi casi, detto conflitto si è sempre risolto in favore dei regimi tradizionali, in quanto riconducibili a regole consolidate dell'ordinamento internazionale⁵⁰, ovvero, perché considerati espressioni di “long-standing practices”⁵¹, comunque finalizzate ad agevolare le relazioni fra Stati.

È allora facile osservare come, lungi dal contribuire allo sviluppo del diritto internazionale in tema di diritti umani, le decisioni sopra citate abbiano piuttosto contribuito al consolidamento di discipline internazionali tradizionalmente “stato-centriche”, quali sono, per l'appunto, quella concernente l'immunità degli Stati e, sia pure in misura minore, quella concernente le immunità delle organizzazioni internazionali. D'altra parte, un simile orientamento appare piuttosto coerente, sul piano degli effetti relativi alla tutela di diritti garantiti dalla Convenzione europea, con un'altra tendenza, che pure affiora dalla giurisprudenza adottata dalla stessa Corte nel corso del primo decennio degli anni 2000. In tutta una serie di giudizi concernenti il (potenziale) conflitto fra norme della Convenzione e prescrizioni riconducibili al diritto delle Nazioni Unite, l'esigenza di garantire l'attuazione di valori fondamentali della Carta ha invero fatto costantemente premio su quella di assicurare la realizzazione di diritti sanciti dalla Convenzione stessa. Tralasciando, anche qui, qualsiasi considerazione sulle diverse tecniche utilizzate a tal fine in queste decisioni – fra cui le notissime *Behrami and Saramati*⁵² e

⁴⁵ *Al Adsani v. United Kingdom*, sentenza del 21 novembre 2001, Grande Camera, ricorso n. 35763/97.

⁴⁶ *Jones and Others v. United Kingdom*, sentenza del 14 gennaio 2014, ricorsi n. 34356/06 e 40528/06.

⁴⁷ *Waite and Kennedy v. Germany*, sentenza del 18 febbraio 1999, Grande Camera, ricorso n. 26083/94.

⁴⁸ *Beer and Reagan v. Germany*, sentenza del 19 febbraio 1999, Grande Camera, ricorso n. 28934/94.

⁴⁹ *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands*, decisione dell'11 giugno 2013, ricorso n. 65542/12.

⁵⁰ È il caso della consuetudine in tema di immunità degli Stati: par. 54 della sentenza *Al-Adsani*; para. 198 e 215 della decisione *Jones*.

⁵¹ È il caso della generalizzata prassi convenzionale in tema di immunità delle organizzazioni: par. 63 della sentenza *Waite and Kennedy*; par. 53 della decisione *Beer and Regan*; par. 139 della decisione *Stichting Mothers of Srebrenica*.

⁵² *Behrami and Behrami v. France e Saramati v. France, Germany and Norway*, decisione del 5 maggio 2007, Grande Camera, ricorsi nn. 71412/01 and 78166/01.

*Berić*⁵³ – è difficile dubitare che l'atteggiamento culturale che ne è alla base sia piuttosto lontano da quello che, sino alla fine degli anni '90, ha fatto della Corte una vera e propria avanguardia per l'evoluzione del diritto internazionale dei diritti dell'uomo.

⁵³ *Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina*, decisione del 16 ottobre 2007, ricorsi nn. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05, and 25496/05; per un approfondimento di tali tecniche, sia ancora consentito rinviare a DE SENA P., VITUCCI M.C., *The European Courts and the Security Council: Between Dédoublement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, 20, 2009, pp. 193-228, e agli autori ivi citati.

ALESSANDRA PIETROBON

IL RUOLO DELLE ARMI E DELLA PRESENZA MILITARE NELLA PROIEZIONE ESTERNA DELL'EUROPA OGGI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'eredità delle guerre mondiali e la lotta alle armi di distruzione di massa. – 3. Il Trattato di non proliferazione nucleare. – 4. La difficile "presa" del diritto dell'Unione europea sulle armi convenzionali e i materiali di armamento. – 5. La cooperazione ristretta fra Stati membri produttori e PESCO. – 6. La politica estera e di sicurezza comune, e la politica di difesa comune, come proiezione esterna dell'Unione europea. – 7. Le regole comuni sull'esportazione di armi verso Paesi terzi. – 8. La portata effettiva dei controlli sulle esportazioni. – 9. Conclusioni.

1. Introduzione

A cent'anni dalla Prima guerra mondiale, la riflessione sul ruolo delle armi e della presenza militare dell'Europa nel mondo evidenzia aspetti di rilievo per il diritto internazionale, almeno in tre diversi ambiti.

Il primo è costituito dall'insieme degli odierni limiti all'uso, alla produzione e al possesso di armi che già quella guerra aveva dimostrato inaccettabili dal punto di vista umanitario, e ciò per l'impossibilità di distinguere fra obiettivi militari e non, oltre che per l'immane sproporzione tra vantaggi assicurati al belligerante che vi faccia ricorso e le conseguenti sofferenze umane. Al divieto stabilito nel 1925 all'uso di armi chimiche, fanno seguito dopo la Seconda guerra mondiale gli obblighi di disarmo imposti prima dalla Convenzione sulle armi batteriologiche e poi da quella sulle armi chimiche, nonché il particolare regime delineato dal Trattato di non proliferazione nucleare (TNP) che vede due Stati europei legittimati a mantenere lo *status* di Potenze nucleari.

Il secondo ambito si delinea a partire dalla considerazione del limite imposto alla competenza dell'Unione europea – in qualsiasi settore – ove siano in gioco interessi inerenti alla difesa di ciascuno Stato membro. Tale limite, stabilito nel 1957 dal Trattato istitutivo della CEE, persiste ad oggi inalterato anche dopo l'avvio della Politica estera e di sicurezza comune.

Proprio per effetto di tale limite, si delinea infine un terzo ambito meritevole di analisi, che riguarda dunque un settore sottratto finora all'azione delle Istituzioni dell'Unione: vale a dire, quello della produzione e del commercio di armi e materiali di armamento. In questa sequenza dunque i temi indicati saranno esaminati nell'esposizione che segue.

2. L'eredità delle guerre mondiali e la lotta alle armi di distruzione di massa

Le norme di diritto internazionale ed europeo che riguardano armi e materiali di armamento riflettono obiettivi ben diversi, a seconda che si tratti di armi di distruzione di massa o di armi convenzionali¹. Mentre per le prime – ovvero, per le armi biologiche chimiche e nucleari – il diritto internazionale mira alla messa al bando totale sia dell'uso che del possesso, per le armi convenzionali l'attenzione si sposta sulla regolamentazione della produzione ed esportazione, restandone l'uso lecito in tempo di conflitti armati, con i limiti stabiliti dal diritto internazionale umanitario e, soprattutto, dalla disciplina della minaccia e dell'uso della forza nelle relazioni internazionali.

Nel secolo scorso si sono registrati progressi decisivi per quanto riguarda la messa al bando di armi chimiche e biologiche². Va peraltro detto che, in prospettiva storica, non si tratta di traguardi da vedere in senso solo positivo, perché si raggiungono a seguito di eventi bellici particolarmente atroci: di gravità tale, appunto, da indurre gli Stati a concordare strumenti giuridici che possano evitarne la ripetizione. Così, il primo Protocollo di Ginevra sulle armi chimiche, biologiche e tossiniche è concluso dopo la Prima guerra mondiale, in cui le armi chimiche erano state ampiamente utilizzate. I negoziati della più recente Convenzione sulle armi chimiche, per lungo tempo stagnanti, si concludono con l'apertura delle Convenzione alla firma, nel 1993, sull'onda dello sdegno provocato dall'uso massivo di armi chimiche durante la guerra Iran-Iraq.

I due accordi appena citati, come ora si vedrà, sono emblematici della diversa mentalità dei tempi della loro conclusione, tale per cui si può parlare di ac-

¹ La distinzione fra i diversi tipi di armi non è sempre facile da afferrare, perché spesso non univoca, anche nel diritto interno. Così è per la definizione delle armi da guerra – di cui si occupa il presente lavoro – dotate di particolare capacità offensiva e che sono (o dovrebbero essere) destinate ad uso esclusivo della forza pubblica: cfr. più approfonditamente CIVELLO G., *Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in GAITO A., ROMANO B., RONCO M., SPANGHER G., *Digesto delle discipline penalistiche. VII Appendice di aggiornamento*, UTET, Torino, 2013, p. 5.

² Un primo divieto di uso di gas asfissianti e velenosi fu sancito con la Dichiarazione di S. Pietroburgo del 29 novembre 1868 che, nonostante il nome, ha natura di Trattato internazionale: il testo si legge al sito https://avalon.law.yale.edu/19th_century/decpeter.asp (7 luglio 2019).

cordi di prima e di seconda generazione. Con il Protocollo di Ginevra del 1925 gli Stati contraenti intendono prevenire il rischio di attacchi chimici contro il proprio territorio e la propria popolazione e si accordano dunque circa il divieto di uso di tali armi³. Divieto che, tuttavia, opera solo nei rapporti fra Stati contraenti: in modo che l'uso delle stesse armi resta in ogni caso lecito nei confronti degli Stati che non aderiscono al Protocollo. Per di più, le riserve aggiunte da parte di vari Stati rivelano che questi intendono vincolarsi esclusivamente ad un divieto di *first use*, in tal modo segnalando che si riterranno liberi di rispondere anche con le armi vietate nei confronti di chiunque per primo le usasse contro di loro: anche ove si tratti, dunque, di un altro Stato parte⁴. È lontana ancora la percezione della necessità di stabilire un divieto di uso di armi di distruzione di massa avente carattere assoluto, in quanto ispirata ad un fine umanitario.

La seconda generazione di accordi sul contrasto alle armi di distruzione di massa si apre con l'adozione della Convenzione sulla messa al bando delle armi biologiche del 1972, in cui è previsto invece un divieto assoluto di uso⁵.

Un divieto totale di uso delle armi chimiche viene finalmente stabilito, in epoca più recente, dalla già ricordata Convenzione del 1993, entrata in vigore nel 1997⁶. Poiché dunque non resta spazio alcuno per un uso lecito, queste armi vietate vanno radicalmente eliminate. Pertanto, le Parti assumono l'obbligo non solo di non produrre o acquisire nuove armi di questo tipo, ma anche di distruggere in modo irreversibile tutte quelle in loro possesso, così come gli impianti

³ Concluso sotto gli auspici della Società delle Nazioni, il Protocollo entra in vigore nel 1928, cfr. *Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare*, in <http://disarmament.un.org/treaties/t/1925> (7 luglio 2019). Al momento, gli Stati parte sono 140.

⁴ Le riserve apposte dal Regno Unito, ad esempio, precisano: (1) "We shall be bound by the said Protocol only towards those Powers and States which have both signed and ratified the Protocol or have acceded thereto"; (2) "and further that We shall cease to be bound by the Protocol towards any Power at enmity with US whose armed forces or the armed forces of whose Allies do not respect the Protocol". Diversi Stati appongono riserve aventi gli stessi effetti, che molti ritirano a seguito dell'adesione alla Convenzione sulla proibizione delle armi chimiche del 1997, di cui subito si dirà.

⁵ *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction*, testo disponibile <https://www.unog.ch/> (7 luglio 2019).

⁶ *Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*, testo disponibile <http://disarmament.un.org/treaties/> (7 luglio 2019). Della Convenzione, entrata in vigore il 29 aprile 1997, sono parti 193 Stati: mancano Egitto (che si astiene dalla partecipazione a motivo della presenza di armi nucleari nello Stato confinante di Israele) e Sud-Sudan, mentre Israele ha firmato ma non ratificato. L'adesione della Siria è stata richiesta dal Consiglio di Sicurezza delle NU, che ha affidato alla OPCW la distruzione delle armi chimiche presenti nel Paese (cfr. UNSC Res. 2118/2013).

destinati alla produzione o alla conservazione. L'impegno degli Stati parte alla distruzione degli arsenali chimici – che molti di essi dichiarano di possedere⁷ – è tanto gravoso che il termine previsto per adeguarvisi, inizialmente di dieci anni, viene ritenuto da più parti insufficiente, con la richiesta di consistenti proroghe⁸.

Il controllo sull'adempimento dell'obbligo di distruzione e della Convenzione in genere è affidato alla Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW), che la stessa Convenzione istituisce allo scopo. L'impegno più delicato affidato alla OPCW è stato certo quello di organizzare e sorvegliare il disarmo chimico della Siria, iniziato con la rimozione dal territorio di quel paese di ingenti quantità di dispositivi chimici. I più recenti attacchi chimici in quel Paese dimostrano come il successo sia stato solo parziale e come la scoperta e la rimozione di tutte le armi di questo tipo richiedano la cooperazione piena del governo locale (o di chi altri abbia il controllo effettivo sulle armi). Le reazioni avutesi nella comunità internazionale in genere permettono di affermare che il divieto di uso delle armi chimiche sia sancito ora anche dal diritto internazionale consuetudinario, vale a dire da una norma generale, che si impone anche a Stati o entità non statali che non siano parte della Convenzione⁹.

3. Il Trattato di non proliferazione nucleare

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale, la volontà di dare un assetto più stabile alla pace – riconquistata a prezzo di quella che la Carta delle NU defini-

⁷ L'adempimento iniziale richiesto agli Stati parte è proprio la presentazione all'Organizzazione di un rapporto che indichi in dettaglio le armi chimiche e/o gli impianti per la produzione e conservazione presenti nel proprio territorio: cfr. OPCW, *Eliminating Chemical Weapons and Chemical Weapons Production Facilities, Fact Sheet* n. 6, 2017 disponibile in <https://www.opcw.org/resources/fact-sheets> (7 luglio 2019). Alcuni Stati (8) dichiarano il possesso di armi chimiche, altri solo la presenza di impianti (14).

⁸ La distruzione delle armi di questo tipo risulta particolarmente difficile e costosa, dal momento che le sostanze chimiche vanno disattivate in modo irreversibile e con procedimenti che non producano danni alle persone o all'ambiente. Si esclude pertanto che le armi o i loro componenti possano semplicemente essere sotterrate o sprofondate nel mare. Nel 2007 gli Stati Uniti, ad esempio, chiedono una proroga sostenendo di non essere in grado di adempiere nel termine inizialmente previsto: ma, al 2017, il processo non risulta ancora completato (cfr. il rapporto citato *supra*, n. 7).

⁹ Non appare però sostenibile che si configuri un'autonoma eccezione al divieto di uso della forza, per reagire a tale evento, come invece presupposto dalla decisione degli SU di attaccare la Siria, con raid aerei, dopo la notizia dell'uso di armi chimiche, attribuito al regime di Assad: cfr. *United States Bombs Syrian Government Facilities in Response to Chemical Weapons*, in *American Journal of International Law*, 112, 2018, p. 522.

sce un'immane tragedia – determina la conclusione dei trattati che costituiscono gli assi giuridici tuttora portanti di un sebbene imperfetto “ordine” mondiale. Si tratta in primo luogo del divieto di uso della forza, norma pattizia nuova all'epoca, ma divenuta di diritto consuetudinario ed anzi di diritto cogente, almeno nella parte che implica il divieto di aggressione. I lavori per il Trattato sulle armi nucleari iniziano subito dopo la fine della Seconda Guerra mondiale, ma i negoziati non contemplano la possibilità di stabilire un divieto di uso e infine, su questo, il testo dell'accordo tace. Piuttosto, l'obiettivo del Trattato di non proliferazione nucleare è quello di stabilire un regime in cui – come noto – alcuni Stati restano liberi di possedere armi nucleari mentre tutti gli altri assumono l'obbligo di non acquisirne. Il criterio adottato per identificare gli Stati militarmente nucleari ai sensi di questo Trattato è tale per cui ne risulta un numero chiuso, non modificabile¹⁰. E gli Stati la cui preminenza militare è in tal modo garantita sono gli stessi cui spetta lo *status* di membro permanente, con diritto di veto, nel Consiglio di sicurezza delle NU¹¹.

Molti anni dopo, su richiesta dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, la Corte internazionale di giustizia si pronuncia nel senso che l'uso delle armi nucleari, pur dovendo ritenersi “generalmente vietato”, resti possibile secondo il diritto internazionale in casi estremi di legittima difesa, in cui la stessa sopravvivenza di uno Stato sia a rischio. In ogni caso, anche in tali circostanze, resterebbe comunque salva la necessità di rispettare il diritto umanitario e le norme fondamentali a protezione dell'ambiente¹². Il recente Trattato delle NU sulla messa al bando delle armi nucleari, nonostante il notevole impatto mediatico, è lontano dall'entrata in vigore¹³. I Paesi militarmente nucleari, ovviamente, non solo non hanno ratificato, ma non hanno nemmeno preso parte ai negoziati: allo

¹⁰ Secondo l'art. IX “si intende per Stato militarmente nucleare uno Stato che abbia fabbricata e fatta esplodere un'arma nucleare o altro congegno nucleare esplosivo prima del 1° gennaio 1967”.

¹¹ Gli altri Stati che sono o si ritiene siano attualmente in possesso di armi nucleari (India, Israele, Pakistan) non hanno mai aderito al Trattato di non proliferazione, dicendosi disponibili a farlo solo se venisse loro riconosciuto lo *status* di potenza nucleare: condizione ritenuta inaccettabile dagli Stati già parte. Altri Stati hanno invece avviato la realizzazione di armi nucleari pur essendo parte del TNP: si tratta della Corea del Nord – che ha poi esercitato il diritto di recesso – e dell'Iran.

¹² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports, The Hague, 1996, p. 226.

¹³ Cfr. *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons*, in <http://disarmament.un.org/treaties/> (7 luglio 2019). Il Trattato prevede il divieto senza condizioni di uso delle armi nucleari, nonché quello di possederle, acquisirle o conservarle, che vengono in tal modo proibite alla stregua delle altre armi di distruzione di massa. Al momento, il Trattato risulta firmato da 70 Stati e ratificato da 23 Stati, per lo più piccoli; fra gli Stati dell'UE solo l'Austria lo ha ratificato. 50 sono le ratifiche o adesioni richieste per l'entrata in vigore.

stesso modo del resto si sono comportati gli Stati non nucleari che per la propria difesa confidano sull'alleanza di una Potenza nucleare¹⁴. Poiché ogni Trattato è privo di efficacia verso i terzi, la posizione dei Paesi militarmente nucleari (siano essi parti del TNP o meno) non viene toccata.

Quale il ruolo dell'UE in questo settore? L'Unione ha elaborato una propria *Strategia* per la lotta alle armi di distruzione di massa¹⁵. Solo gli Stati membri sono parte dei relativi trattati, ma l'Unione supporta la loro partecipazione in modo attivo, anche presentando proprie posizioni nelle conferenze periodiche di revisione¹⁶. Negli anni successivi al crollo dell'Unione Sovietica, ad esempio, l'Unione ha fornito contributi finanziari alla Russia per lo smaltimento delle armi chimiche¹⁷. Di recente, una decisione assunta nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune adotta sanzioni economiche contro le persone ed i regimi sospettati di essere coinvolti nella fabbricazione o nel traffico di armi chimiche¹⁸. Invece, sulle armi nucleari gli Stati membri hanno posizioni fra loro lontane e a volte incompatibili: mentre Francia e Regno Unito sono potenze militarmente nucleari, altri Stati membri dichiarano di confidare sulla protezione nucleare statunitense, altri ancora – come Austria e Svezia – hanno ratificato il TNP.

¹⁴ L'Italia, che ospita armi nucleari statunitensi sul proprio territorio, ha dichiarato che l'alleanza con gli Stati Uniti è essenziale per la propria sicurezza. Pertanto, il nostro Paese non ha nemmeno preso parte ai negoziati, votando anzi contro la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla base della quale questi avevano preso avvio. La posizione di ciascuno Stato è indicata al sito dell'ICAN (International Campaign to Abolish Nuclear Weapons), <http://www.icanw.org/> (7 luglio 2019), l'organizzazione non governativa che ha supportato la conclusione dell'accordo e che per questo ha ricevuto il premio Nobel per la pace nel 2017.

¹⁵ *Strategia UE del 10 dicembre 2003 contro la proliferazione di armi di distruzione di massa* (doc. n. 15708/03, non pubblicato nella GU), cui fanno seguito diverse misure operative, cfr. da ultimo Decisione (PESC) del Consiglio 2017/809, dell'11 maggio 2017, *a sostegno dell'attuazione della risoluzione 1540 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori*, in GU L 121 del 12 maggio 2017.

¹⁶ L'Unione, ad esempio, presenta documenti di lavoro che vengono sottoposti alla Conferenza da uno Stato membro per conto della stessa Unione.

¹⁷ Azione comune 2007/178/PESC del Consiglio, del 19 marzo 2007, a favore della distruzione di armi chimiche nella Federazione Russa nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, in GU L 81 del 22 marzo 2007.

¹⁸ Cfr. Decisione PESC del Consiglio 2018/1544, del 15 ottobre 2018, *relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso di armi chimiche*, in GU L del 16 ottobre 2018, cui segue il provvedimento di attuazione: Regolamento (UE) 2018/1542 del Consiglio, del 15 ottobre 2018, *relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche, ibidem*. Le misure comprendono il divieto di ingresso e transito, in tutto il territorio dell'Unione, di persone coinvolte in attività connesse all'uso, produzione, vendita, conservazione di armi chimiche. Per le stesse persone – individuate secondo il metodo delle liste – si dispone il congelamento dei beni e delle disponibilità finanziarie.

4. La difficile “presa” del diritto dell’Unione europea sulle armi convenzionali e i materiali di armamento

Per le armi e i materiali di armamento convenzionali, strumenti necessari alla difesa di qualsiasi Stato, non è verosimile attendersi che possano avere successo divieti di uso o di possesso, se non per quanto riguarda le armi di tipo particolarmente crudele¹⁹. Gli obiettivi da perseguire riguardano piuttosto il controllo sul commercio di armi e materiali di armamento²⁰.

La materia ha sempre ottenuto scarsa attenzione e resta tuttora un ambito di non facile analisi per il giurista, così dal punto di vista del diritto internazionale, come da quello del diritto dell’UE o del diritto interno. Per ragioni che saranno sinteticamente illustrate, il settore della produzione e del commercio di questo tipo di armi risulta tuttora, dal punto di vista giuridico ... un mondo a parte, oggetto di regole proprie.

Armi e materiali di armamento, in termini ufficiali, vengono nel complesso indicati come “prodotti per la difesa”. È termine, questo, il cui uso sottende la volontà degli Stati di considerare tutto quanto riguardi il settore come materia riservata, con scarsa disponibilità a condividere informazioni e valutazioni tecniche, industriali o commerciali e strategie di approvvigionamento. Del resto, la stessa Carta delle NU, che sancisce il divieto incondizionato dell’uso della forza, garantisce la legittima difesa contro qualsiasi Stato come *inherent right*²¹. Nel Trattato istitutivo della CEE si volle precisare che “ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi,

¹⁹ Sono bandite da appositi accordi le armi eccessivamente crudeli o che producono effetti indiscriminati, cfr. *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*. La Convenzione ed i successivi protocolli vietano l’uso di armi che possono ferire mediante frammenti non rilevabili ai raggi x, di mine, *booby-traps* e congegni simili, di armi incendiarie, di laser accecanti. Tutti i testi e i dati relativi allo stato delle ratifiche sono disponibili alla consultazione nel database dell’ *United Nations Office for Disarmament Affairs* (UNODA), al link <http://disarmament.un.org/treaties/> (7 luglio 2019).

²⁰ È da precisare che qui ci si occupa soltanto di questioni collegate alla produzione ed esportazione di armi ad uso militare o comunque destinate a forniture pubbliche, non delle diverse questioni riguardanti il possesso di armi da parte di privati e alla lotta al commercio di armi illegale.

²¹ La traduzione italiana parla di “diritto naturale”. Il termine inglese è più efficace nell’esprimere il carattere essenziale del diritto alla legittima difesa, che rimanda alla nozione stessa di Stato in quanto soggetto di diritto internazionale, vale a dire quella di un ente *superiorem non recognoscens*, capace in modo effettivo di mantenere la propria indipendenza: in altri termini, lo Stato che non fosse (più) in grado di difendersi finirebbe presto di essere un ente soggetto di diritto internazionale. Sul concetto di Stato come ente di fatto, cfr. ARANGIO-RUIZ G., *La persona internazionale dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2008.

munizioni e materiale bellico”. La norma si legge oggi all’art. 346 del Trattato sul funzionamento dell’UE ed è rimasta inalterata. Gli Stati membri ne hanno sempre reclamato un’applicazione piuttosto ampia, tale da rendere appunto il settore quasi immune dalla “presa” del diritto dell’Unione. I tentativi della Commissione, spesso sostenuti dalla Corte di giustizia, di ricondurre la prassi ad un’interpretazione meno estesa dell’art. 346 non hanno portato finora a grandi risultati: anche se negli ultimi dieci anni qualche miglioramento vi è stato, si tratta di interventi dell’Unione con portata attentamente circoscritta a materie ... non troppo sensibili²².

In realtà, la produzione europea di “materiali per la difesa” non è limitata alle necessità difensive di ciascun Paese: le industrie del settore operano con profitto in un mercato globale, che non conosce crisi. Per effetto dell’interpretazione generosa dell’art. 346, dunque, questo mercato non è ancora sottoposto alle norme generali che disciplinano il mercato unico: in altri termini, benché le armi siano evidentemente delle merci, ad esse non si applicano le regole sulla libera circolazione, così come alle imprese che le producono non si estendono i divieti di limiti alla concorrenza, di concentrazione e di aiuti di Stato che valgono per le altre imprese in generale. Per quanto riguarda in particolare le norme in materia di appalti pubblici, la Corte ha esaminato vari ricorsi per infrazione, presentati dalla Commissione, nei confronti di Stati membri che pretendevano di avvalersi, in relazione a forniture militari, di deroghe alle procedure sugli appalti proprio invocando l’art. 346. La Corte è costante nell’affermare che l’interpretazione dell’art. 346 deve essere restrittiva, e che non è sufficiente per lo Stato membro addurre un interesse della difesa in genere, per poter legittimamente escludere l’applicazione del diritto dell’Unione²³.

²² Ad esempio, con la direttiva 2009/43 CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009 che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all’interno delle Comunità di prodotti per la difesa, in GU L del 10 giugno 2009.

²³ Un caso, fra gli altri, ha riguardato l’Italia, dove alcune forniture di elicotteri Agusta ed Augusta Bell erano state acquisite in modo diretto, senza ricorso ad alcuna procedura di gara. L’amministrazione italiana invocava a proprio favore proprio l’art. 346, facendo valere la natura militare dei beni. Gli elicotteri, tuttavia, erano destinati anche a Vigili del fuoco e Corpo Forestale. La Corte ritiene dunque vi sia una violazione del diritto dell’Unione e precisa che “l’acquisto di attrezzature la cui destinazione a fini militari sia dubbia deve necessariamente rispettare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. La fornitura di elicotteri a corpi militari ai fini di un uso civile deve rispettare le medesime regole”: cfr. Corte di Giustizia UE (CGUE), sentenza dell’8 aprile 2008, C-337/05, *Commissione c. Italia*, in *Raccolta*, 2008. In una serie di casi simili, la Corte ha accertato la violazione del diritto dell’Unione da parte di Stati che pretendevano di importare in franchigia doganale attrezzature militari, ritenendo che in ciò si configuri una violazione della Direttiva: cfr. da ultimo CGUE, sentenza del 7 giugno 2012, C-615/2010, *Insinööri-toimisto InsTiimi Oy*, in *Raccolta*, 2012.

5. La cooperazione ristretta fra Stati membri produttori e PESCO

Fra gli Stati membri dell'Unione alcuni vantano un'industria di prodotti per la difesa all'avanguardia, altri sono piuttosto da considerare consumatori degli stessi prodotti. Ritenendo la materia esterna al diritto dell'Unione, i primi hanno concluso fra loro accordi destinati a realizzare una cooperazione fra le proprie industrie.

È così che nasce *l'Organizzazione congiunta in materia di armamenti (OCCAR)*, istituita sulla base di un accordo concluso nel 1995 ed entrato in vigore nel 2000. Gli Stati parte si accordano su progetti comuni per la costruzione di materiali per la difesa di vario tipo, assai sofisticati e di tecnologia avanzata. La realizzazione di tali progetti presuppone una forte coesione e reciproca fiducia fra i partecipanti, vista la riservatezza dei dati e delle informazioni che i governi, allo scopo, devono necessariamente condividere. La fiducia reciproca è premiata dall'evidente convenienza economica, con la possibilità di ottenere prodotti di ultima generazione, ottimizzando i costi²⁴. Non stupisce che si tratti di un *club* esclusivo tanto che, a distanza di quasi venti anni, la partecipazione all'OCCAR resta limitata agli Stati fondatori, vale a dire Belgio, Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna. In alcuni casi, Stati terzi – anche non appartenenti all'UE – sono stati affiancati nella realizzazione di singoli progetti²⁵.

Alcune perplessità si potevano nutrire quanto alla piena compatibilità di questa organizzazione con il diritto dell'Unione, che opera in settori altrimenti di competenza dell'Unione e dunque fa leva su di un'interpretazione ampia dell'art. 346.

Il Trattato di Lisbona, però, prende atto senz'altro dell'esistenza di questa organizzazione ristretta, col prevedere che gli Stati membri “che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari” e che già abbiano posto in essere “more binding commitments to one another” (quindi, appunto, i partecipanti

²⁴ Il buon funzionamento dell'Organizzazione è dovuto anche all'abbandono del principio del *juste retour*, in base al quale ogni partecipante dovrebbe poter ricavare dal progetto comune utili proporzionati ai costi sopportati. Nell'ambito dell'OCCAR, invece, ognuno dei partecipanti rinuncia all'immediato bilanciamento dei propri costi-benefici, in una prospettiva di lungo periodo, come precisa l'art. 5 dell'accordo istitutivo: “[t]o enable a strengthening of the competitiveness of the European defence technological and industrial base, the Member States renounce, in their cooperation, the analytical calculation of industrial *juste retour* on a programme-by-programme basis, and replace it by the pursuit of an overall multi-programme/multi-year balance”: il documento si legge al sito ufficiale dell'OCCAR: <https://www.occar.int> (7 luglio 2019).

²⁵ Come ad esempio la Turchia. Fra i progetti realizzati in ambito OCCAR, vi sono, fra l'altro: elicotteri Tiger, pattugliatori polivalenti d'altura (PPA), carri-armato “Boxer”, sistemi antimissile terra-aria di ultima generazione ... per maggiori informazioni, cfr. il sito dell'organizzazione già citato.

all'OCCAR) possano instaurare fra loro (anche) una ulteriore *Cooperazione strutturata permanente* (PESCO) nell'ambito dell'Unione. La PESCO è stata quindi avviata con una decisione del 2017, su iniziativa di quattro degli Stati più forti in termini di industria per la difesa – già membri dell'OCCAR²⁶ – e tuttavia la quasi totalità degli altri Stati membri ha chiesto di esservi inclusa²⁷. L'iniziale asimmetria fra le capacità militari dei partecipanti (implicitamente ammessa dallo stesso art. 42) andrà allora superata nell'ambito della PESCO, e fra gli impegni che i partecipanti dichiarano di assumere vi è quello ad aumentare regolarmente la propria spesa per la difesa²⁸. L'OCCAR – che rimane operativa, con le stesse caratteristiche di *club* esclusivo – sarà considerata “as the preferred collaborative program managing organization”²⁹.

La cooperazione dovrà consentire la realizzazione di materiali per la difesa conformati a standard tecnici ed operativi comuni, in modo da garantire l'interoperatività delle forze sul campo, in ambito NATO³⁰. Quest'ultima, infatti, resta la sola struttura operativa di riferimento, tanto che la stessa Decisione PESCO precisa come gli impegni da essa stessa previsti *non* comprendano “a readiness force, a standing force nor a stand by force”³¹. Questo, in linea con quanto si dichiara nel preambolo secondo cui la decisione di partecipare alla PESCO, da parte di ciascuno Stato, è volontaria e “does not in itself affect na-

²⁶ Vi sono anche altre forme di cooperazione ristretta fra Stati membri, ad esempio quella basata sulla *Letter of Intent*, un accordo a livello di Ministri della Difesa, concluso nel 1998 (in vigore dal 2001) tra Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia, che ha ad oggetto una comune ristrutturazione dell'industria della difesa per renderla più competitiva e per garantire ai partecipanti una sicurezza negli approvvigionamenti di prodotti e servizi necessari alla difesa. In questa sede, piuttosto, non è possibile dare conto di tutte le forme di cooperazione interstatale, né dei vari comitati operativi all'interno dell'UE.

²⁷ Cfr. *Council Decision Establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and Determining the List of Participating Member States*, 8 December 2017, CFSP/PESC 1063 (di seguito: Decisione PESCO). Il testo (disponibile solo in inglese) si può consultare attraverso il sito del Consiglio dell'UE: <https://www.consilium.europa.eu> (7 luglio 2019). La partecipazione avviene su base volontaria; al momento ne restano fuori solo Danimarca e Malta, oltre al Regno Unito.

²⁸ Gli obiettivi sono definiti puntualmente in Decisione PESCO, Allegato, *List of Ambitious and More Binding Common Commitments Undertaken by Participating Member States*, p. 1: “Participating Member States subscribe to the following commitments: 1. Regularly increasing defence budget in real terms, in order to reach agreed objectives. 2. Successive medium-term increase in defence investment expenditure to 20% of total defence spending (collective benchmark) in order to fill strategic capability gaps (...)”.

²⁹ *Ivi*, p. 6.

³⁰ *Ivi*, p. 4.

³¹ *Ivi*, p. 3. La precisazione è data con la descrizione dell'obiettivo secondo cui la PESCO deve “take concrete measures to enhance the availability, flexibility and deployability of their forces, in particular by identifying common objectives regarding the commitment of forces, including possibly reviewing their national decision-making procedures”.

tional sovereignty or the specific character of the security and defence policy”³². L’Agenzia europea per la difesa – benché il nome possa far pensare diversamente – non pone in essere dunque una struttura militare operativa, ma è costituita allo scopo di contribuire a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore, di partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti e di assistere il Consiglio nella valutazione delle capacità militari³³.

6. La politica estera e di sicurezza comune, e la politica di difesa comune, come proiezioni esterne dell’Unione europea

Quasi tutti gli Stati membri dell’Unione organizzano la propria difesa nell’ambito della NATO³⁴. Il collegamento dell’Unione con la NATO è quindi costantemente ribadito nel TUE quale elemento cardine della difesa comune. Il patto di alleanza, anzi, si rafforza in ambito UE con la specificazione per cui, in caso di aggressione armata al territorio di uno Stato membro, gli altri sono tenuti a prestargli aiuto ed assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità all’art. 51 della Carta delle NU. L’impegno, in questo caso, si estende agli Stati dell’Unione che non sono parti della NATO³⁵.

Peraltro, il settore della difesa è ancora ben lontano dall’essere coinvolto da un processo di integrazione europea. Una difesa comune è considerata tuttora come futura ed *eventuale* dall’art. 24 TUE: ad essa si potrà giungere non attraverso decisioni delle Istituzioni ma solo in virtù di un nuovo apposito accordo fra Stati membri, che dovrà essere sottoposto alla ratifica di ciascuno³⁶. In altri

³² Inoltre, si prosegue, “[c]ontributions by the participating Member States to fulfil the more binding commitments under PESCO will be made in accordance with their applicable constitutional provisions”, *ibidem*.

³³ Cfr. art. 42.3 del TUE. L’Agenzia realizza fra tutti gli Stati membri il tipo di cooperazione già prevista fra i 6 Stati maggiori produttori di materiali per la difesa dall’accordo LOI (v. *Letter of Intent-Framework Agreement* del 27 luglio 2000), quest’ultimo tuttavia sopravvive come foro di concertazione ristretta.

³⁴ Ad eccezione di Austria, Cipro, Finlandia, Irlanda, Svezia.

³⁵ Cfr. art. 42.7. Tuttavia, l’articolo ha cura di precisare che l’impegno “non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri”.

³⁶ L’art. 24 parla di “definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune” e l’art. 42.2 ribadisce: “La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione. Questa condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità avrà così deciso” e, quindi, raccomandato “agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali”. Le ripetizioni caratterizzano il testo dei Trattati nei punti in

termini, l'Unione non ha ancora ricevuto una specifica propria competenza in materia di difesa comune *degli Stati membri*.

Eppure, il TUE introduce anche una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ed una Politica di sicurezza e difesa comune (PESD). Di cosa dunque si tratta? I termini utilizzati nei titoli alludono ad una portata di queste politiche ben più ampia di quella che effettivamente risulta dagli articoli seguenti. Sotto la dicitura difesa comune, infatti, si prevedono unicamente le possibili missioni civili e militari intraprese dall'UE all'esterno dell'Unione, allo scopo di "garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale". L'Unione è così divenuta un attore di rilievo nel settore del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, cui contribuisce con varie missioni umanitarie prevalentemente in Paesi dell'Africa e dell'Asia³⁷.

Al di là di questo tipo di operazioni, è ancora difficile poter riconoscere una vera politica estera europea. Tuttavia, le ragioni di quello che spesso viene descritto come un fallimento dell'Unione non vanno fatte risalire ad un'inefficienza di quest'ultima, quanto alla mancanza di disposizioni nei Trattati che ad essa attribuiscono poteri effettivi. Infatti, in questa materia l'unanimità resta il criterio fondamentale per l'adozione delle decisioni, che mantengono un carattere prettamente intergovernativo³⁸. Pertanto, un'azione dell'Unione può aversi solo quando si raggiunga una sicura identità di visione politica fra tutti i 28 membri, cosa che accade solo quando si tratti di problemi che non coinvolgano troppo da vicino interessi di qualche Stato membro: si pensi, per fare solo un esempio, a come l'Unione non abbia potuto assumere una propria posizione sulla questione del riconoscimento del Kosovo³⁹.

cui emerge – come in questo caso – il rilievo del principio generale di attribuzione, per cui “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione dai Trattati appartiene agli Stati membri” e “l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati”: cfr. art. 4 e art. 5 TUE.

³⁷ Cfr. art. 42.1 TUE. Per conoscere le missioni attualmente operative, cfr. il sito del Servizio Europeo per l'Azione esterna: https://eas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (7 luglio 2019).

³⁸ La decisione spetta al Consiglio, su proposta dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune o su iniziativa di uno Stato membro (art. 42.4). È previsto che il Consiglio possa affidare una missione ad un gruppo limitato di Stati.

³⁹ Il riconoscimento allo Stato proclamatosi indipendente è stato dato da alcuni Stati, ma è improbabile che tutti vorranno seguirne l'esempio: come è facile intuire, restano senz'altro sfavorevoli quegli Stati membri (ad esempio, la Spagna) che al proprio interno subiscono aspirazioni secessionistiche che potrebbero rafforzarsi trovando un precedente nel distacco del Kosovo dalla Serbia, se questo fosse riconosciuto e divenisse definitivo. Neppure Grecia e Cipro riconoscono l'indipendenza del Kosovo.

7. Le regole comuni sull'esportazione di armi verso Paesi terzi

Come si è visto, pur se produzione e commercio di armi dovrebbero restare esclusi dalla “presa” del diritto dell'Unione (solo) nella misura in cui questo corrisponda ad esigenze di difesa nazionale degli Stati membri, l'art. 346 TFUE finisce per lasciare campo libero agli stessi Stati in un ambito più esteso, che comprende in primo luogo l'esportazione di armi verso Paesi terzi. L'Unione si è dotata, nel 1998, di un *Codice di condotta* per l'esportazione di armi convenzionali, il cui contenuto è poi stato recepito in una Posizione comune, adottata dal Consiglio, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune⁴⁰. La trasformazione è molto significativa: mentre il codice di condotta non ha carattere vincolante, quanto stabilito con la Posizione comune diviene obbligatorio per gli Stati membri.

Il principio fondamentale, che viene così stabilito, vuole che l'esportazione di armi e materiali di armamento dagli Stati membri verso Paesi terzi non sia libera, ma debba essere controllata dagli stessi Stati membri, mediante licenze di esportazione. La Posizione comune indica i criteri cui attenersi per decidere circa il rilascio delle licenze, criteri che hanno riguardo alla situazione del Paese di destinazione. Gli Stati membri sono quindi tenuti a negare la licenza (bloccando l'esportazione) nei casi in cui, nel luogo di arrivo, risulti una situazione incompatibile con i criteri stabiliti o vi sia il rischio evidente di una loro violazione. In tal modo, gli Stati membri dovrebbero in primo luogo evitare che armi e materiali di armamento siano esportati da un Paese dell'Unione verso un Paese non sicuro dal punto di vista del rispetto dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario⁴¹. La situazione deve considerarsi a rischio, si precisa, quando i materiali esportati potrebbero essere utilizzati per fini di repressione interna. Vanno inoltre impedito licenze di esportazione di tecnologia o attrezzature militari che provochino o prolunghino conflitti armati o aggravino tensioni o conflitti in corso nel Paese di destinazione finale⁴². Ancora, nella concessione

⁴⁰ Posizione comune 2008/944 PESC, dell'8 dicembre 2008, *che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e di attrezzature militari*, in GU L 335 del 13 dicembre 2008.

⁴¹ Il criterio indicato nel testo è in realtà enunciato come secondo dalla Posizione comune. Il primo criterio fa riferimento alla necessità che le licenze di esportazione non violino “gli obblighi internazionali degli Stati membri e i loro impegni di rispettare misure di embargo sulle armi adottate dalle Nazioni Unite, dall'Unione europea e dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa”. Si tratta dunque di casi in cui il diniego della licenza è già obbligatorio per effetto di altre norme internazionali.

⁴² Si tratta del criterio n. 3, che fa riferimento alla situazione interna del Paese di destinazione. Il criterio n. 5, poi, vuole si tenga conto della situazione della regione, per negare l'esportazione qualora esista un rischio evidente che il destinatario previsto utilizzi la tecnologia o le attrezzature

della licenza deve tenersi conto “del comportamento del paese acquirente nei confronti della comunità internazionale, segnatamente per quanto riguarda la sua posizione in materia di terrorismo, la natura delle sue alleanze e il rispetto del diritto internazionale”⁴³. Lo Stato cui è richiesta la licenza deve anche accertare che non sussista un rischio di triangolazioni, per negare la licenza qualora sia possibile che armi e tecnologie militari siano in realtà destinate ad essere trasferite dal Paese di arrivo ad altri Paesi o a zone a rischio⁴⁴. Infine, gli Stati devono valutare la “compatibilità delle esportazioni di tecnologia o di attrezzature militari con la capacità tecnica e economica del paese destinatario, tenendo conto che gli Stati dovrebbero essere in grado di soddisfare le loro legittime esigenze in materia di sicurezza e difesa con una diversione minima di risorse umane ed economiche per gli armamenti”⁴⁵.

8. La portata effettiva dei controlli sulle esportazioni

Le regole stabilite dalla Posizione comune sarebbero idonee, in teoria, ad evitare che le esportazioni di armi e materiali di armamento contribuiscano alla compromissione dei diritti umani o rendano più vulnerabile la pace nei Paesi di destinazione. In pratica, è difficile conoscere in qual misura gli Stati membri ne garantiscano il rispetto e ben si sa, del resto, come l’esportazione di armi per alcuni Stati dell’Unione sia una voce importante nel commercio con l’estero. Ogni Stato segue una propria politica nell’interpretazione ed applicazione di questi criteri, dovendo solo segnalare eventuali decisioni di rifiuto agli altri Stati membri, che restano tuttavia liberi di decidere diversamente. Inoltre, le norme sulle esportazioni previste dall’accordo OCCAR dettano dei criteri che non coincidono con quelli vigenti in ambito UE: rispetto a questi ultimi, ad esempio, le regole OCCAR lasciano più spazio alla considerazione delle esigenze dell’industria.

In materia, la Commissione non ha i poteri di controllo che esercita normalmente sull’attuazione del diritto dell’Unione né la Corte di giustizia potrebbe prendere in esame un eventuale inadempimento della Posizione comune. La ragione va fatta risalire ancora all’art. 346: è per effetto di questo che la materia delle esportazioni di armi è sottratta alla disciplina comune della politica commerciale, altrimenti di competenza dell’Unione. I criteri di cui si è detto, pur se

militari da esportare a fini di aggressione contro un altro Paese o per far valere con la forza una rivendicazione territoriale.

⁴³ Cfr. criterio n. 6.

⁴⁴ Cfr. criterio n. 7.

⁴⁵ Cfr. criterio n. 8.

obbligatori, risultano da un atto intergovernativo, adottato nell'ambito della PESC: rispetto al quale, dunque, Commissione e Corte di giustizia non hanno titolo ad esercitare le proprie funzioni⁴⁶.

Qui, è il Consiglio a ricevere dagli Stati un resoconto annuale sulle proprie esportazioni di armi. Sulla base di queste, lo stesso Consiglio predispose una *Relazione annuale* complessiva che fornisce i dati, raccolti in un documento corposo e di non facile lettura. Lo stesso Consiglio avvisa che, non essendovi regole sulla compilazione delle relazioni nazionali, queste a volte sono parziali, oltre che redatte da ciascuno Stato secondo criteri propri, non coincidenti con quelli utilizzati da altri. È difficile quindi che il documento finale di sintesi possa dare una rappresentazione del tutto fedele della realtà. In ogni caso, alcuni dati si possono trarre per quanto riguarda i volumi di esportazione verso ciascun Paese terzo, in modo da capire quali Paesi siano i principali clienti dell'industria europea e quali tipi di armamenti siano venduti. Si apprende poi, dalla Relazione del Consiglio, quali destinazioni siano state ritenute inaffidabili, con il verificarsi di dinieghi della licenza di esportazione. È possibile conoscere il motivo del rifiuto (ossia, quale criterio sia stato ritenuto non soddisfatto dal Paese di destinazione), ma non è indicato quali governi abbiano deciso in questo senso.

Pur con questi limiti, la lettura della Relazione annuale può dare motivo di riflessione, in particolare se affiancata a quella di altri rapporti. Vi sono Stati che acquistano dall'industria europea materiali di armamento di tutti i tipi, in assenza o quasi di provvedimenti di diniego. Eppure, da altre fonti si apprende che in quegli stessi Stati avvengono gravi violazioni dei diritti umani, che vi sono conflitti interni e repressione cruenta da parte delle forze dell'ordine⁴⁷.

Il Parlamento europeo ha espresso grave preoccupazione per i dati in crescita sulle esportazioni di armi in generale e in particolare verso il Medio Oriente⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. art. 24 TUE, che delinea il ruolo specifico delle Istituzioni nel settore della PESC, che è "soggetta a norme e procedure specifiche" ed è "definita ed attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità". L'adozione di atti legislativi viene espressamente esclusa.

⁴⁷ Amnesty International riferisce di una situazione molto preoccupante, ad esempio, in Nigeria: il rapporto è disponibile al sito <https://www.amnesty.org/en/countries/africa/nigeria/> (7 luglio 2019). Eppure, dall'Europa si esportano verso quel Paese materiali di armamento di tutti i tipi compresi nella classificazione europea, mentre risulta un solo diniego di licenza (in applicazione del criterio 7, che si riferisce al rischio che i materiali esportati siano sviati nel Paese di destinazione, ad esempio verso organizzazioni terroristiche): cfr. *Ventesima relazione annuale ai sensi dell'art. 8 paragrafo 2 della Posizione comune 2008/944 del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e forniture militari*, in GU C 453 del 14 dicembre 2018, p. 244. Se si considera poi come da questo stesso Paese, a causa della situazione critica, partano molte persone che cercano rifugio in Europa, l'incoerenza delle politiche attuali risulta evidente.

⁴⁸ Il Parlamento rileva che, "nel periodo tra il 2012 e il 2016, i trasferimenti internazionali del-

Non solo: si denuncia la scarsa attenzione degli Stati membri ad impedire possibili operazioni di triangolazione, che al momento sembrano coinvolgere, in particolare, l'Arabia Saudita, che si ritiene fornisca armi o sia addirittura diretta responsabile di azioni nell'ambito della guerra civile in Yemen, da cui deriva la grave crisi umanitaria in corso in quel Paese. Risulta che alcuni Stati membri abbiano deciso la sospensione di qualsiasi fornitura all'Arabia, ma la maggioranza non sembra intenda limitare le licenze⁴⁹. In generale, la risoluzione del Parlamento invita gli Stati membri a rendere più severo il controllo, applicando un principio di precauzione nell'autorizzare le esportazioni.

Un altro aspetto a volte poco chiaro è il grado di effettiva attuazione delle misure di embargo sulle armi. Proprio perché il settore è esterno alla competenza dell'Unione – per effetto dell'art. 346 – provvedimenti che sono decisi dal Consiglio di sicurezza NU, e che consistono nel divieto di vendere armi al Paese *target*, non possono venire attuati tramite regolamento dell'Unione, così come avviene quando l'embargo riguardi ogni altro tipo di prodotti; necessitano quindi di appositi provvedimenti nazionali, in ciascuno Stato membro. L'Unione europea interviene con una decisione a livello PESC, ma come poi gli Stati di fatto provvedano non sempre è dato sapere. In ogni caso il fatto che provvedimenti di attuazione, controlli e sanzioni per il caso di violazione siano decisi a livello nazionale non favorisce certo l'efficacia tempestiva e simultanea delle misure di embargo su tutto il territorio dell'Unione. Secondo alcuni studi, l'embargo sulle armi è di fatto uno di quelli più frequentemente violati, al punto da poter essere in realtà controproducente per la causa della pace, a tutto beneficio infine dei produttori⁵⁰.

le principali armi hanno raggiunto il volume più elevato rispetto a ogni altro quinquennio dalla fine della guerra fredda, superando dell'8,4% il dato relativo al periodo 2007-2011" e che "nel 2015 il Medio Oriente era per l'UE a 28 la regione più importante in termini di esportazioni di armi, con un totale di 78,8 miliardi EUR in licenze di esportazione di armi autorizzate": cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2017 sull'esportazione di armi: attuazione della Posizione comune 2008/944/PESC (2017/2029(INI))*, in GU C 337 del 13 settembre 2017, rispettivamente *considerando B e F*.

⁴⁹ Fra gli Stati che hanno deciso il bando alle forniture verso l'Arabia, vi è la Germania, cfr. *Germany Extends Ban on Arms Export to Saudi Arabia*, in *The Independent*, 29 March 2019, <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/germany-saudi-arabia-arms-sales-ban-exports-yemen-war-a8844751.html> (10 gennaio 2020). Tuttavia, la società Rwm Italia che produce a Domusnovas le bombe che partono regolarmente dalla Sardegna verso l'Arabia fa parte di un gruppo tedesco... E, secondo quanto riferisce la risoluzione del Parlamento europeo sopra citata, nella sola Germania sono state rilasciate 4.256 licenze di esportazione di armi per esportazioni verso 83 paesi classificati come problematici alla luce della Posizione comune (*ivi, considerando D*). In Italia, il bando non è stato deciso: cfr. Ansa, 27 giugno 2019, *Rwm, Italia verso blocco armi a sauditi?*, in http://www.ansa.it/sardegna/notizie/2019/06/27/rwm-italia-verso-blocco-armi-a-sauditi_2e4adfff-b6e7-4f9a-b8a3-1650f9fc881c.html (7 luglio 2019).

⁵⁰ Cfr. MOORE M., *Arming the Embargoed: A Supply-Side Understanding of Arms Embargo Violations*, in *Journal of Conflict Resolution*, 54, 2010, pp. 593-615.

9. Conclusioni

La creazione di una reale difesa comune europea, risultato sfuggito per un soffio nell'immediato secondo dopoguerra, oggi sembra lontano in modo irrimediabile. Allora, solo la mancata ratifica francese aveva impedito all'ultimo momento la costituzione della Comunità europea di difesa, con un esercito permanente comune, posto sotto un comando sovranazionale unificato europeo⁵¹. A settant'anni dai Trattati istitutivi, gli Stati membri non hanno ancora attribuito all'Unione europea alcuna competenza per organizzare una effettiva difesa comune, benché il Trattato di Lisbona la contempra – a dire il vero con grande prudenza – fra le evoluzioni possibili.

A distanza ormai di più di dieci anni, quanto si è realizzato sono le missioni anche militari, destinate ad operare in Stati terzi per il mantenimento della pace o a fini umanitari. La PESCO, di recente istituzione, risulta destinata a promuovere, più che una reale difesa comune europea, il potenziamento degli armamenti e delle attrezzature militari di ciascuno Stato membro. Questo potenziamento, che gli Stati si sono impegnati a perseguire tramite l'incremento della propria spesa per la difesa, andrà ad immediato vantaggio delle industrie europee che operano nel settore, già peraltro beneficiarie di una posizione giuridica vantaggiosa, potendo esse di fatto evitare l'applicazione di molte delle regole del mercato interno, grazie all'art. 346 TFUE. Questo stesso articolo è alla base anche della frammentazione del mercato delle armi e dei prodotti di armamento, che ciascuno Stato membro dunque organizza e dirige secondo criteri che non sempre, come si è visto, rispettano quanto stabilito dalla Posizione comune dell'Unione europea sulle esportazioni di armi.

⁵¹ All'epoca, la disponibilità degli Stati europei a realizzare un esercito comune era anche indotta dall'opportunità di porre le basi per una pacifica convivenza in Europa, evitando un riarmo unilaterale tedesco: cfr. FENWICK C.G., *Treaty Establishing the European Defence Community*, in *American Journal of International Law*, 46, 1952, p. 698.

DUCCIO BASOSI

ATLANTISTI, POST-ATLANTISTI E RELAZIONI ATLANTICHE ALL'INIZIO DEL XXI SECOLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Stati Uniti ed “Europa” tra cambiamento e continuità. – 3. La politica statunitense in prospettiva. – 4. Quale “Europa”? – 5. Politica atlantica e ordine liberale.

1. Introduzione

Tra l'inizio del 2017 e la metà del 2019, presso numerosi e influenti *think tank* e organi di informazione statunitensi ed europei, si è affermata l'opinione che le “relazioni atlantiche”, scorciatoia convenzionale per indicare i rapporti tra gli Stati Uniti e gli Stati europei membri della NATO, siano entrate in una fase acuta di crisi. Così si esprimeva, per esempio, un lungo report preparato a febbraio 2019 per il Belfer Center della Harvard Kennedy School da due ex-rappresentanti permanenti degli Stati Uniti alla NATO:

*The NATO allies [...] are confronting daunting and complex challenges that are testing both their purpose and unity. [...] NATO's leaders need to act decisively in 2019 to meet these tests and heal the widening divisions within the Alliance before it is too late*¹.

Dall'altra parte dell'oceano, un *dossier* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ripeteva lo stesso concetto, osservando anche come il settantesimo anniversario della firma del Patto atlantico, caduto il 4 aprile 2019, fosse stato celebrato in tono minore:

¹ LUTE D., BURNS N., *NATO at Seventy: An Alliance in Crisis*, in *Harvard Kennedy School Belfer Center Report*, February 2019, p. 1, <https://www.belfercenter.org/publication/nato-seventy-alliance-crisis> (accesso a questo e tutti i link seguenti il 24 luglio 2019).

*Le relazioni transatlantiche attraversano oggi un momento di grandi incertezze. Non è un caso infatti che le celebrazioni dell'anniversario a Washington si siano tenute a livello di ministri degli Esteri, mentre la cerimonia tra i capi di stato e di governo si terrà a Londra in autunno*².

Non essendo necessario dare conto di tutta questa letteratura³, sia qui sufficiente osservare che la sua massa critica era sufficiente a far sì che il Segretario generale della NATO, Jens Stoltenberg, inserisse una sorta di *excusatio non petita* in merito, proprio in un intervento pubblico a ridosso del 4 aprile 2019, votato peraltro alla celebrazione del successo dell'Alleanza:

*There is a paradox that, despite the big historic success of NATO and despite the fact that no one can doubt that we have been able to preserve peace and stability for 70 years, there are questions being asked about the strength of our partnership, both in Europe and in North America*⁴.

Al centro della riflessione di chi “dubita della forza della partnership”, vi è quello che il politologo francese Benjamin Haddad ha chiamato il rifiuto statunitense di “portare il fardello dell’ordine liberale internazionale”, che si ripercuoterebbe negativamente non solo sulle forme della cooperazione euro-statunitense, ma sugli stessi interessi vitali della parte europea del sodalizio per via del legame intrinseco sviluppatosi nei decenni tra “ordine liberale” e “integrazione europea”⁵. La dimensione ideologica della questione e la mancanza di

² PERTEGHELLA A., FRUSCIONE G., *70 anni di NATO: sfide e prospettive dell'Alleanza Atlantica*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 4 aprile 2019, <https://www.ispionline.it/it/publicazione/70-anni-di-nato-sfide-e-prospettive-dellalleanza-atlantica-22739>.

³ Si vedano, però, a titolo di esempio della varietà delle fonti: JAMES H., *Trump's Currency War Against Germany Could Destroy the EU*, in *Foreign Policy*, 2 February 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/02/02/trumps-currency-war-against-germany-could-destroy-the-european-union/>; SHAPIRO J., GORDON P., *How Trump Killed the Atlantic Alliance*, in *Foreign Affairs*, 26 febbraio 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-02-26/how-trump-killed-atlantic-alliance>; DEMERTZIS M., *Tense Transatlantic Relations Put EU in Tough Spot*, in *Bruegel*, 5 March 2019, <https://bruegel.org/2019/03/tense-transatlantic-relations-put-eu-in-tough-spot/>; MARRONE A., *Nato: 70 anni di successi e sfide e una crisi di mezza età*, in *Istituto Affari Internazionali*, 3 aprile 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/04/nato-70-anni-successi-sfide/>; KAUFFMANN S., *Chaque jour qui passe renforce une évidence: il faut repenser l'OTAN, et sans doute penser l'après-OTAN*, in *Le Monde*, 3 aprile 2019.

⁴ *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg to 'NATO Engages: The Alliance at 70'*, in *NATO*, 3 April 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_165212.htm?selectedLocale=en.

⁵ HADDAD B., *Le paradis perdu: L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*, Grasset, Paris, 2019, pos. 290 (edizione Kindle).

leadership statunitense segnerebbero così una situazione diversa dalle numerose “crisi terminali” che hanno costellato in passato le vicende dell’alleanza formalizzata più longeva della storia⁶.

Il confronto è articolato intorno a due principali correnti di pensiero. La maggior parte dei commentatori attribuisce la responsabilità della crisi direttamente a Donald Trump, l’ex magnate immobiliare asceso a gennaio 2017 alla presidenza degli Stati Uniti. Per l’editorialista del *New York Times*, Thomas Friedman, “Donald Trump è uno strumento dei servizi segreti russi o adora sembrare esserlo”⁷. Per l’ex-direttore de *La Repubblica*, Ezio Mauro, “l’Europa di Trump è politicamente un non-continente con una serie di piccoli Stati impotenti chiusi ognuno negli interessi del proprio sovranismo, pronti a diventare vassalli dei due imperatori di Mosca e di Washington”⁸. Con meno gusto per la banalizzazione, già nel 2017 un nutrito gruppo di intellettuali tedeschi pubblicava un “Manifesto transatlantico ai tempi di Trump” nel quale si affermava senza mezzi termini che “Donald Trump è il primo presidente statunitense dalla Seconda guerra mondiale a contestare alle fondamenta le idee e istituzioni dell’ordine liberale internazionale”, creando così “un conflitto di interessi prima sconosciuto” per la Germania e l’Unione europea⁹. Per il già citato *report* del Belfer Center,

*NATO’s single greatest challenge is the absence of strong, principled American presidential leadership for the first time in its history. President Donald Trump is regarded widely in NATO capitals as the Alliance’s most urgent, and often most difficult, problem*¹⁰.

Una seconda interpretazione, minoritaria ma tutt’altro che priva di visibilità, vuole invece “la crisi” come frutto di processi di più lungo periodo, certo esacerbati dalla personalità e dalle visioni politiche di Trump, ma non riconducibili solo a queste. Difficile fare giustizia con brevi citazioni a una posizione che evidentemente è più articolata della prima, ma la risposta di due intellettuali te-

⁶ Sulle “crisi transatlantiche” e sull’abbondante letteratura che voleva ciascuna di esse come crisi almeno potenzialmente terminale: LUNDESTAD G., *Introduction*, in ID. (ed. by), *No End to Alliance. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Palgrave-Macmillan, London, 1998, pp. 3-12; anche: DEL PERO M., ROMERO F. (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2007.

⁷ FRIEDMAN T., *Trump and Putin vs. America*, in *The New York Times*, 16 July 2018.

⁸ MAURO E., *Il buio dopo l’Occidente*, in *La Repubblica*, 18 luglio 2018.

⁹ BERGER D. et al., *In spite of It All, America: A Transatlantic Manifesto in Times of Donald Trump. A German Perspective*, in *German Marshall Fund of the United States*, 16 October 2017, <http://www.gmfus.org/publications/spite-it-all-america-transatlantic-manifesto-times-donald-trump-german-perspective>.

¹⁰ LUTE D., BURNS N., *NATO*, cit., p. 2.

deschi al “Manifesto transatlantico” sopra citato è esemplificativa di come, attraverso gli anni della presidenza Obama, le cause della “crisi” vengano ricondotte fino alle scelte dell’amministrazione di George W. Bush:

*The Atlantic community is now down to its last hope: that the Trump phenomenon is a temporary aberration. There’s not much to support this because Barack Obama had already begun to withdraw from the conflicts involving Europe’s neighbors. He saddled Merkel with the Ukraine crisis. In the Middle East, he did as little as possible (which allowed the Russians to penetrate). He also left the EU alone with the refugee crisis, which was a result, not least, of the chaotic US policy in the Middle East*¹¹.

Secondo Haddad, le relazioni atlantiche del passato dovrebbero essere considerate un “paradiso perduto” che non tornerà con la fine della presidenza Trump¹². Secondo Steward Patrick del *Council of Foreign Relations*, Trump ha obbligato “gli europei a affrontare una serie di dilemmi, a lungo rimandati, a proposito della propria autosufficienza e difesa”¹³. Alle divergenze sul peso specifico di Trump nella “crisi” corrispondono proposte politiche alternative: chi insiste sull’eccezionalità di Trump invita solitamente gli attori politici a operare per il rafforzamento delle strutture della cooperazione atlantica esistenti (in attesa che la presidenza Trump arrivi a scadenza); chi, soprattutto in Europa, non intravede possibilità di recupero dell’antico legame transatlantico invita invece i decisori politici a dotare l’Unione europea di una politica di difesa integrata e autonoma. In ogni caso, è evidente che il grado di visibilità e influenza degli analisti coinvolti rende queste letture doppiamente degne di interesse: da un lato esse presentano spunti importanti per la comprensione dello stato attuale delle relazioni atlantiche, dall’altro contribuiscono esse stesse a dare forma alle relazioni atlantiche del futuro.

Nella riflessione che segue queste letture vengono passate attraverso un vaglio critico. A costo di qualche semplificazione, ma secondo una convenzione già affermatasi all’interno del dibattito in corso in Germania, per semplicità sarà utilizzata l’espressione “atlantisti” per indicare gli autori che pongono enfasi sul ruolo di Trump e quella “post-atlantisti” per indicare coloro che affermano che la situazione attuale ha radici più antiche¹⁴. Sono opportune alcune premesse:

¹¹ LAU J., ULRICH B., *Something New in the West*, in *Die Zeit*, 25 October 2017, <https://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values>.

¹² HADDAD B., *Le paradis perdu*, cit.

¹³ STEWART P., *Trump, in His Own Mad Way, Has Forced a Real Debate Over Transatlantic Ties*, in *Council of Foreign Relations*, 10 June 2019, <https://www.cfr.org/blog/trump-his-own-mad-way-has-forced-real-debate-over-transatlantic-ties>.

¹⁴ KUNDNANI H., PUGLIERIN J., *Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking*, in *German Marshall Fund of the United States*, 3 January 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>.

anzitutto, alcuni termini cruciali, a partire da “crisi”, “ordine liberale internazionale” e “Europa” (quando il termine è utilizzato con una valenza politica), sono ripetutamente collocati tra virgolette. L’eleganza grafica della pagina ne risentirà ma, trattandosi di termini dal significato contestato, è opportuno segnalarne la problematicità. In secondo luogo, questo saggio non mira a prescrivere ricette ma ad approfondire la riflessione sul dibattito in corso. L’aggregato formato da Stati Uniti e Unione europea si è infatti collocato, lungo i primi due decenni del XXI secolo, al vertice delle gerarchie economiche e politiche mondiali: comprendere le dinamiche in corso nelle relazioni atlantiche e i discorsi che possono influenzarne gli sviluppi futuri è condizione necessaria per la comprensione della politica internazionale contemporanea nel suo complesso¹⁵.

2. Stati Uniti ed “Europa” tra cambiamento e continuità

Il punto di partenza ineludibile, per qualunque analisi delle relazioni atlantiche sul finire del secondo decennio del XXI secolo, è la constatazione che, con Donald Trump, si è installato alla Casa Bianca un Presidente che ha manifestato negli anni il proprio disinteresse, quando non la propria esplicita ostilità, per i principi del liberalismo e per le istituzioni multilaterali, in larga misura ispirate da Washington, che di quei principi hanno sorretto l’avanzata a partire dalla seconda guerra mondiale¹⁶. Presidente dai tratti scopertamente padronali, razzisti e misogini in politica interna, Trump aveva espresso con chiarezza l’intenzione di cambiare radicalmente il corso della politica estera statunitense già nel corso della campagna elettorale del 2016, improntata alla retorica “America first” con un esplicito richiamo al movimento dai forti tratti antisemiti di cui fu portavoce l’aviatore Charles Lindbergh nel periodo tra le due guerre¹⁷. Dalla data della

¹⁵ Sulla rilevanza di Stati Uniti e Unione europea nelle statistiche dei commerci e degli investimenti mondiali: ILIAS AKHTAR S., *US-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope*, in *Congressional Research Service Paper*, 9 July 2019, <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10930.pdf>. Per il potere, grandezza più difficilmente misurabile, si vedano gli indicatori delle “capacità” militari dei vari attori “globali” in POSEN B., *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2014, pp. 12, 88 e 92. Una lettura politica sintetica di tali dati si trova in DI NOLFO E., *Il mondo atlantico e la globalizzazione*, Mondadori Università, Milano, 2014.

¹⁶ Un ritratto del presidente è in WOLFF M., *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, Little Brown, Boston, 2018.

¹⁷ *Transcript: Donald Trump’s Foreign Policy Speech*, in *The New York Times*, 27 April 2016. Un tentativo di inquadrare intellettualmente la politica estera di Donald Trump è quello di BRANDS H., *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, New York, 2018.

sua entrata in carica, hanno fatto le spese degli attacchi di Trump tanto le istituzioni globali come le Nazioni Unite e l'Organizzazione mondiale del commercio, quanto varie organizzazioni e trattati di carattere regionale o specifico: in tre anni il Governo degli Stati Uniti si è ritirato dal *Joint Comprehensive Plan of Action* (meglio noto come accordo sul "nucleare iraniano") e dalla *Trans-Pacific Partnership* (TTP) e ha imposto la rinegoziazione del Trattato di libero commercio del Nord-America (NAFTA). Washington ha poi aumentato le manovre destabilizzanti contro il governo "chavista" in Venezuela e ristabilito numerose restrizioni agli scambi economici con Cuba (rimosse da Barack Obama negli anni precedenti); ha spostato a Gerusalemme l'ambasciata statunitense in Israele e avviato una dura guerra tariffaria con la Repubblica popolare cinese; ha infine annunciato l'intenzione di ritirarsi dagli accordi di Parigi sulla mitigazione dei cambiamenti climatici¹⁸.

In questo contesto, già in campagna elettorale Trump si era schierato apertamente a favore dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, aveva accusando i Paesi europei di essere *free rider* delle spese militari statunitensi e aveva dichiarato la NATO "obsoleta"¹⁹. Con il suo arrivo alla presidenza, il Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti (TTIP), a lungo negoziato dall'amministrazione Obama, fu lasciato immediatamente cadere²⁰. La prima *National Security Strategy* dell'amministrazione Trump, licenziata a dicembre 2017, spiegava che per anni gli Stati Uniti avevano subito una "condivisione ingiusta degli oneri con i [loro] alleati" e che ciò, insieme a un "inadeguato investimento" nelle forze armate statunitensi, aveva aumentato i pericoli per il Paese²¹. Senza che sia qui possibile rendere conto di ogni *tweet* o dichiarazione presidenziale, con relativa coda di eventuali correzioni di rotta, è poi sufficiente ricordare come, alla vigilia di un *summit* con il suo omologo russo Vladimir Putin, a luglio 2018 Trump abbia indicato la UE come il principale "nemico" [*foe*]

¹⁸ Per un quadro d'insieme: TOOZE A., *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin, London, 2018, cap. 24.

¹⁹ PARKER A., *Donald Trump, in Scotland, Calls 'Brexit' Result 'a Great Thing'*, in *The New York Times*, 24 June 2016; HABERMAN M., SANGER D., *Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views*, in *The New York Times*, 26 March 2016. Nel suo libro-programma elettorale del 2015, Trump scriveva delle alleanze statunitensi: "Se dobbiamo continuare a essere i poliziotti del mondo, dobbiamo farci pagare per farlo. [...] Difendiamo la Germania. Difendiamo il Giappone. Difendiamo la Corea del Sud. Sono Paesi potenti e ricchi. Non otteniamo niente da loro in cambio": TRUMP D., *Crippled America. How to Make America Great Again*, Simon & Schuster, New York, 2015, poss. 477 e 500 (edizione Kindle).

²⁰ GOODMAN P., *On Trade, a Politically Feisty Trump Risks Economic Damage*, in *The New York Times*, 30 April 2017.

²¹ TRUMP D., *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 1, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/>.

degli Stati Uniti, “per ciò che [essa fa] nel commercio”, ribadendo poi il concetto a maggio 2019 con un attacco personalizzato alla Commissaria europea alla concorrenza²².

D'altro canto, sul finire del 2019, a fronte dell'aumento delle tensioni geopolitiche su molti fronti (incluso quello con la Russia, rispetto alla quale Trump ha ritirato gli Stati Uniti dal Trattato INF del 1987), gli effetti pratici di questo innegabile cambiamento erano relativamente limitati. Il ritiro dall'accordo sul nucleare iraniano ha condotto a un deciso aumento delle tensioni nel Golfo persico²³. Il boicottaggio degli accordi sul clima ha complicato il raggiungimento di obiettivi già ritenuti insufficienti da numerosi commentatori²⁴. Infine, l'abbandono del confine turco-siriano da parte delle forze speciali statunitensi, a ottobre 2019, ha costituito la “luce verde” per un'aggressione turca all'Amministrazione Autonoma del Nord-Est della Siria a maggioranza curda, segnando l'avvio di un ulteriore e drammatico avvistamento della guerra in corso da anni nel Paese mediorientale²⁵. Eppure, sebbene in relativa discontinuità rispetto alle scelte di Obama, la tensione con l'Iran, l'ostilità per i trattati sul clima e l'alleanza con la Turchia non sono certo novità strutturali nella politica estera statunitense. Inoltre, la rinegoziazione del NAFTA ha prodotto un nuovo Trattato, per certi versi simile al vecchio²⁶; la guerra tariffaria con la Cina ha condotto all'avvio di un pur difficile negoziato tra le parti²⁷; la diplomazia spregiudicata con la Corea del Nord, pur allentando le tensioni con il Paese asiatico, non ha prodotto risultati concreti²⁸.

Nelle relazioni atlantiche, nel 2019 la guerra tariffaria restava una possibilità

²² ROTH A. et al., *Trump Calls European Union a 'Foe' – Ahead of Russia and China*, in *The Guardian*, 15 July 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/15/donald-trump-vladimir-putin-helsinki-russia-indictments>; DALLISON P., *Trump: Europe Treats Us Worse than China*, in *Politico*, 26 June 2019, <https://www.politico.eu/article/trump-europe-treats-us-worse-than-china/>.

²³ JAFFE A., *Hormuz and Oil: The Global Problem of a Global Market*, in *Council of Foreign Relations*, 24 July 2019, <https://www.cfr.org/blog/hormuz-and-oil-global-problem-global-market>.

²⁴ DUKE R., *Leaving the Paris Agreement Is a Bad Deal for the United States*, in *Foreign Policy*, 19 May 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/05/19/leaving-the-paris-agreement-is-a-bad-deal-for-the-united-states/>.

²⁵ KIRKPATRICK D., HUBBARD B., HALBFINGER D., *Trump's Abrupt Shifts in Middle East Unnerve U.S. Allies*, in *The New York Times*, 13 October 2019.

²⁶ KRUGMAN P., *America, the Cowardly Bully*, in *The New York Times*, 4 March 2019.

²⁷ BRADSHAW K., SWANSON A., *For Both Trump and Xi, Trade Deal Comes amid Growing Pressures at Home*, in *The New York Times*, 12 October 2019.

²⁸ HIRSH M., *Trump Just Gave North Korea More Than It Ever Dreamed of*, in *Foreign Policy*, 30 June 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/30/trump-has-already-given-north-korea-more-than-it-dreamed-of/>.

concreta, ma i flussi bilaterali di beni, investimenti e capitale finanziario, già storicamente massicci, registravano valori in ulteriore crescita²⁹. In varie dichiarazioni, la cancelliera tedesca Angela Merkel e il presidente francese Emmanuel Macron hanno avanzato il progetto di un’“Europa della difesa” implicitamente finalizzata a controbilanciare gli Stati Uniti³⁰. Ma già nel 2018 la NATO celebrava l’aumento delle spese militari dei propri membri europei secondo i desideri trumpiani, notando con soddisfazione che, se ancora gli Stati Uniti coprivano il 70% del bilancio militare dell’Alleanza (a fronte del 50% del PIL),

*in real terms, defence spending among European Allies and Canada increased by almost 4% from 2017 to 2018. Furthermore, in the period from 2016 to 2018, they have contributed an additional cumulative spending of over USD 41 billion*³¹.

Inoltre, come ha osservato Benjamin Haddad, malgrado gli attacchi di Trump alla NATO, la stessa amministrazione statunitense ha in realtà accresciuto il proprio impegno militare in Europa, portando il bilancio della *European Deterrence Initiative* a 6,5 miliardi di dollari nel 2019 (circa il doppio di quanto a suo tempo stanziato da Obama) e aumentando il numero di soldati statunitensi effettivamente presenti sul suolo europeo³². Se quindi non ci sono elementi sufficienti per ritenere che quella trumpiana sia solo retorica, né per escludere che la tensione accumulata si scarichi in futuro in terremoti politici o economici devastanti, non è possibile nemmeno escludere che retorica e tensione siano soprattutto strumenti negoziali, utilizzati spregiudicatamente dall’autore (quanto meno nominale) di *The Art of the Deal* per cambiare una serie di accordi senza necessariamente stravolgerne il senso³³.

3. La politica statunitense in prospettiva

Osservare che cambiamento e continuità risultano più intrecciati, nella prati-

²⁹ ILIAS AKHTAR, *U.S.-EU Trade and Investment*, cit.; Bank for International Settlements, *Statistical Release: BIS International Banking Statistics at End-March 2019*, 24 July 2019, <https://www.bis.org/statistics/rppb1907.htm>.

³⁰ HENLEY J., *Angela Merkel: EU Cannot Completely Rely on US and Britain Anymore*, in *The Guardian*, 28 May 2017; DJAMSHIDI A., VERNET H., *Florence Parly: ‘L’espace est devenu un espace de conflictualité’*, in *Le Parisien*, 13 luglio 2019.

³¹ NATO, *The Secretary General’s Annual Report 2018*, 14 March 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_164559.htm?selectedLocale=en.

³² HADDAD B., *Le paradis perdu*, cit., pos. 2567.

³³ La riflessione più compiuta in merito è TOOZE A., *Crashed*, cit., pp. 597-599. Il riferimento è a TRUMP D., SCHWARTZ T., *Trump: The Art of the Deal*, Random House, New York, 1987.

ca, di quanto appaia da un'analisi delle semplici dichiarazioni programmatiche di Trump (o di quelle dei suoi omologhi europei), non significa sottovalutare il potenziale delle intenzioni manifestate dal Presidente statunitense. Su questo piano, tuttavia, la speranza degli "atlantisti", che Trump sia solo una "aberrazione momentanea", sembra più ingenua rispetto all'opinione dei loro critici: questi hanno infatti buon gioco nel mostrare sia che una politica estera unilaterale e una concezione del liberalismo diversa da quella prevalente in Europa riscuotono il favore di una parte cospicua (sebbene non necessariamente maggioritaria) dell'elettorato statunitense almeno dall'inizio del nuovo secolo, sia che lo stesso multilateralismo di Obama era già segnato da una certa riluttanza all'attivismo internazionale e da una conclamata volontà di privilegiare l'Asia orientale come fulcro degli interessi geopolitici statunitensi³⁴.

Se mai, gli stessi critici "post-atlantisti" mostrano qualche timidezza di troppo. Anzitutto, *habeas corpus* alla mano, il carcere di Guantanamo, le intercettazioni di massa e i *targeted killings* tramite l'uso di droni (eredità dell'amministrazione Bush che Obama ha mantenuto e, almeno nell'ultimo caso, adottato con convinzione) non rappresentavano già negli scorsi decenni pratiche particolarmente coerenti con i dettami del liberalismo³⁵. In secondo luogo, per quanto non esplicitamente rivendicato come tale, il ricorso non episodico a politiche unilaterali ha una genealogia ben più antica della stessa amministrazione di George W. Bush (che ne teorizzò la legittimità, anche in chiave militare, nella *National Security Strategy* del 2002): per limitarsi a due decisioni epocali, destinate a incidere tanto sulla forma specifica dell'economia politica internazionale liberale, quanto sulle scelte politico-economiche europee, l'abbandono della convertibilità aurea del dollaro e dei cambi fissi, imposto da Nixon nel 1971, e la politica dei tassi di interesse "più alti dai tempi di Gesù Cristo", imposta dall'amministrazione Reagan nei primi anni '80, testimoniano una lunga storia di scelte compiute a Washington nel più completo dispregio delle aspettative degli alleati³⁶.

³⁴ La riflessione "post-atlantista" più compiuta sotto questo profilo è quella di HADDAD B., *Le paradis perdu*, cit. Essa trova conferma in NOLAN M., *The Transatlantic Century. Europe and America, 1890-2010*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, capitoli 11 e 12; DEL PERO M., *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Feltrinelli, Milano, 2017, pp. 64-75. Significativa, sulle priorità geopolitiche dell'amministrazione Obama, la raccolta fotografica contenuta all'interno del volume dedicato da Hillary Clinton al racconto dei suoi quattro anni da segretaria di Stato, in cui il primo leader europeo (il ministro degli esteri britannico David Miliband) compare alla quarantaseiesima fotografia: CLINTON H., *Hard Choices*, Simon & Schuster, New York, 2014.

³⁵ Si veda di nuovo su questo: DEL PERO M., *Era Obama*, cit., pp. 75-88 e 169.

³⁶ Per una trattazione efficace del tema: CALLEO D., *Follies of Power. America's Unipolar Fantasy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, capitoli 3 e 5 in particolare.

Più in generale, si impone un'osservazione sugli anni successivi alla dissoluzione dell'Unione sovietica, pur apertisi all'insegna dell'auspicio del Presidente George Bush *senior* di un "nuovo ordine mondiale" in cui "le Nazioni Unite, libere dallo stallo della Guerra fredda, [sarebbero state] pronte a concretizzare la visione originaria dei fondatori"³⁷. Risale infatti al 1994 la direttiva, spesso polarizzata con la formula "multilateralismo quando possibile, unilateralismo quando necessario", con la quale il Presidente Bill Clinton stabiliva limiti precisi per il multilateralismo statunitense, affermando che

*UN and other multilateral peace operations will at times offer the best way to prevent, contain, or resolve conflicts that could otherwise be far more costly and deadly. [...] They cannot and will not substitute for unilateral or coalition action when that is what our national interest requires. Thus, in building our capacity for peace operations, we will not discard or weaken other tools for achieving U.S. objectives*³⁸.

Pertanto, Clinton si affidò molto spesso al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale nella promozione delle politiche "liberali" del cosiddetto Consenso di Washington e applaudì la nascita dell'Organizzazione mondiale del commercio. Ma nella seconda metà degli anni '90, il Trattato di Kyoto sui cambiamenti climatici e lo Statuto della Corte penale internazionale, rapidamente ratificati dagli Stati europei, restarono lettera morta negli Stati Uniti, bloccati dall'opposizione del Congresso a maggioranza repubblicana e dalle titubanze della stessa amministrazione democratica³⁹. Soprattutto, come intuì da subito il giurista italiano Danilo Zolo, la massiccia campagna di bombardamenti intrapresa dalla NATO sulla Serbia e sul Kosovo nella primavera del 1999, lanciata con la motivazione dichiarata di porre fine alle violazioni dei diritti umani della popolazione kosovara e condotta al di fuori delle determinazioni del Consiglio di sicurezza delle NU (ove avrebbe probabilmente incontrato il veto russo e cinese), ebbe un valore autenticamente "costituente" rispetto a un ordine che, per quanto lasciasse larga libertà di azione ai soggetti economici privati e si presentasse come ispirato a principi universali, non era per questo privo di gerarchie

³⁷ BUSH G.H.W., *Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict*, in *American Presidency Project*, 6 March 1991, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-cessation-the-persian-gulf-conflict>.

³⁸ *US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Presidential Decision Directive/NSC 25, 6 May 1994, Clinton Digital Library, <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/12749>; in generale: DUMBRELL J., *Clinton's Foreign Policy: Between the Bushes 1992-2000*, Routledge, London, 2009.;

³⁹ KUPCHAN C., *The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, Knopf, New York, 2002, pp. 214-218.

assai rigide sul piano politico e militare⁴⁰. Da un lato, infatti, il multilateralismo risultava in quell'occasione limitato alla NATO (che agiva però a sua volta in modo "unilaterale"); dall'altro lato, nella conduzione dei bombardamenti emerse ben presto, presso gli ambienti militari statunitensi, la volontà di svincolarsi da procedure e alleati giudicati inadeguati all'arte della guerra⁴¹.

4. Quale "Europa"?

Per affermare l'impossibilità di ridurre alla sola amministrazione Trump le tensioni del 2017-2019, i "post-atlantisti" insistono sulla gravità delle divergenze atlantiche emerse nel 2003, quando una certa disaffezione degli europei per la guerra divenne il tema dominante del dibattito politico e intellettuale che accompagnò la deliberata decisione statunitense di invadere l'Iraq. Come noto, all'inizio del 2003, pur in assenza di prove sul possesso di armi di distruzione di massa da parte del regime iracheno, l'amministrazione di George W. Bush presentò al Consiglio di sicurezza dell'ONU la volontà di estendere all'Iraq la propria "guerra al terrore", scatenata a seguito dei sanguinosi attentati compiuti dalla rete di Al-Qaeda l'11 settembre 2001 a New York e Washington e già manifestatasi nella vittoriosa campagna militare per la rimozione dal potere del regime dei Talebani in Afghanistan⁴². Lo scontro che ne seguì si tradusse in una sconfitta diplomatica umiliante per il governo statunitense e in una spaccatura all'interno della stessa NATO (i cui membri europei avevano invece invocato l'art. 5 del Trattato di Washington per offrire il proprio sostegno alla campagna afghana): una maggioranza dei governi dell'Alleanza, guidati dal Regno Unito, si schierarono a favore della decisione statunitense di procedere con l'offensiva; una cospicua minoranza si oppose, a partire dai governi di Francia e Germania che, in qualità di membri del Consiglio di sicurezza, contribuirono anche ad affossare la risoluzione statunitense alle Nazioni Unite⁴³.

⁴⁰ ZOLO D., *Chi dice umanità: guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Torino, 2000.

⁴¹ BACEVICH A., *America's War for the Greater Middle East: A Military History*, Random House, New York, 2017, capitolo 9. In questo senso, le origini della massima del Segretario alla Difesa di George W. Bush, Donald Rumsfeld, secondo cui erano "le missioni a determinare le coalizioni" (e non viceversa) possono essere rintracciate nell'esperienza della guerra del Kosovo; si veda BOZO F., *The US Changing Role and Europe's Transatlantic Dilemma: Toward an EU Strategic Autonomy?*, in LUNDESTAD G. (ed. by), *Just Another Major Crisis? The United States and Europe since 2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 95-117, qui 97-103.

⁴² Una cronaca vivida, accompagnata da riflessioni puntuali, si trova in JOHNSON C., *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, Metropolitan Books, New York, 2005, capitoli 8 e 10.

⁴³ LUNDESTAD G., *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 273-279.

A prima vista, la crisi si verificò più all'interno dell'Unione europea che nelle relazioni atlantiche, tanto più che i governi dei Paesi ex-socialisti, da poco membri della NATO e in procinto di accedere all'Unione europea, si schierarono in sostegno dell'amministrazione Bush ricevendo in cambio il disprezzo del presidente francese Jacques Chirac, secondo il quale essi avevano perso un'occasione "per stare zitti"⁴⁴. Ciò che permise e permette di inquadrare la disputa in termini propriamente transatlantici fu però la straordinaria mobilitazione dell'opinione pubblica in tutta Europa, che riempì le piazze con manifestazioni di protesta di milioni di persone e si espresse contro la guerra con ampie maggioranze in tutti i sondaggi, al punto che la maggior parte dei governi che appoggiarono diplomaticamente gli Stati Uniti si astennero comunque dall'inviare le proprie truppe in combattimento⁴⁵.

In quel contesto, Robert Kagan, storico neoconservatore e consigliere di Bush, scrisse provocatoriamente che "su tutte le principali questioni internazionali" statunitensi ed europei venivano da pianeti diversi: marziani e marziali i primi, venusiani e ostili all'esercizio del potere i secondi⁴⁶. Kagan utilizzava la metafora in chiave volutamente derisoria (dal suo punto di vista), associando gli europei alla femminilità, ma quella che descriveva come aspirazione europea alla "pace perpetua kantiana", veniva recepita negli stessi mesi in tutt'altra chiave da due dei principali pensatori europei: nell'estate del 2003, infatti, Jürgen Habermas e Jacques Derrida elaborarono un appello nel quale proprio l'aspirazione alla "pace kantiana" veniva interpretata e rivendicata come il nucleo fondante di una possibile identità europea⁴⁷.

Si trattava evidentemente, in entrambi i casi, di semplificazioni finalizzate a combattere una battaglia politica. Ma tra il 2004 e la prima metà del 2005, l'idea di una "deriva transatlantica", fondata su una divergenza di interessi, valori e di priorità culturali profonde, pareva assumere (e per certi versi assunse) contorni reali per la convergenza di diversi fenomeni: una serie di governi che avevano appoggiato la "guerra di Bush" vennero sconfitti nelle urne e rimpiazzati da esecutivi che ritirarono i rispettivi contingenti nazionali dall'Iraq occupato; l'euro, la valuta europea lanciata nel 2002, si affermò come valuta "forte" nei mercati mondiali; l'Unione europea si estese a Est e avviò la riforma delle proprie

⁴⁴ ZABOROWSKY M., *'New Europe' between the United States and 'Old Europe'*, in LUNDESTAD G., *Just Another*, cit., pp. 118-136.

⁴⁵ NOLAN M., *The Transatlantic Century*, cit., capitolo 12.

⁴⁶ KAGAN R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Knopf, New York, 2003.

⁴⁷ Ora in HABERMAS J., DERRIDA J., *February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe*, in *Constellations*, 10, 2003, pp. 291-297.

strutture, manifestando in particolare l'intenzione di istituire due figure (il presidente del Consiglio europeo e il ministro degli Esteri dell'Unione) in grado di far "parlare l'Europa con una sola voce"⁴⁸. Se i primi due processi potevano essere giudicati come segnali espliciti della divergenza dagli Stati Uniti, l'ultimo lasciava presagire che le priorità europee sarebbero state altre rispetto alla collaborazione transatlantica: Soprattutto, la convinzione che esistesse un "modello sociale europeo" tutelato dall'Unione sembrava offrire un ulteriore motivo di differenziazione dal "neoliberismo" statunitense⁴⁹.

Già dalla seconda metà del 2005, una parte di questa realtà era destinata a cambiare: l'amministrazione Bush nel suo secondo mandato ammorbidiva la propria retorica unilateralista; Jacques Chirac e Gerhard Schroeder, i due statisti che maggiormente avevano ostacolato la politica di Bush, lasciavano i propri posti rispettivamente a Nicolas Sarkozy e Angela Merkel, due politici generalmente meglio disposti verso l'amministrazione statunitense; l'originaria "Costituzione Europea", firmata dai governi degli Stati membri nel 2004, si scontrava con la bocciatura in due referendum popolari, in Francia e Paesi Bassi; l'elezione di Obama nel 2008 restituiva popolarità in tutta Europa alla politica statunitense⁵⁰. Tuttavia, ancora alla fine del decennio, la perdurante opposizione dell'opinione pubblica europea all'occupazione dell'Iraq e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sulla riforma dell'Unione conducevano la maggior parte degli analisti a prevedere che, pur senza divorzi spettacolari, europei e statunitensi avrebbero vissuto nel prossimo futuro una sorta di "matrimonio di convenienza"⁵¹.

Nella misura in cui i "post-atlantisti" collocano le tensioni transatlantiche del 2017-19 sulla scia di una storia più lunga, non vi è dubbio che essi colgano alcuni tratti di continuità tra Trump e Bush Jr. Tuttavia, quindici anni più tardi, è difficile non osservare come tanto gli "atlantisti" quanto i "post-atlantisti" evocino un'"Europa" immaginaria, paradossalmente simile a quel "paradiso post-storico" deriso da Kagan nel 2003. Nel 2019 esisteva invece una "Europa reale" con una storia in cui l'analisi di Kagan e le aspirazioni di Habermas e Derrida trovavano ben poco riscontro. Nel 2011, i governi francese e britannico avevano

⁴⁸ Questi processi sono oggetto dei saggi raccolti in LUNDESTAD G., *Just Another*, cit.

⁴⁹ Oltre al già citato volume di Mary Nolan, si vedano: BLYTH M., *One Ring to Bind Them All. American Power and Neoliberal Capitalism*, in KOPSTEIN J., STEINMO S. (ed. by), *Growing Apart? American and Europe in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 109-135; di carattere più divulgativo: RIFKIN J., *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, TarcherPerigee, New York, 2005.

⁵⁰ Si veda di nuovo: LUNDESTAD G., *Just Another*, cit., *passim*.

⁵¹ Tra i pochi giudizi decisamente scettici: ANDERSON P., *The New Old World*, London, Verso, 2009, capitoli 2 e 10.

guidato un'operazione finalizzata a spodestare il regime di Muḥammad Gheddafi in Libia, con la netta opposizione tedesca e la partecipazione statunitense (rivelatasi determinante) e italiana (ma solo dopo che era stato chiaro al governo di Roma che onorare il Trattato di amicizia italo-libico in vigore avrebbe messo a repentaglio i contratti esistenti su petrolio e gas)⁵²: alla luce della guerra civile (non ancora terminata al momento in cui viene scritto questo articolo) scoppiata nel Paese nordafricano all'indomani della conclusione delle operazioni militari, Obama avrebbe descritto successivamente l'operazione come il suo peggior errore e i leader francesi e britannici come due irresponsabili⁵³. Nel 2014 la diplomazia dell'Unione era stata protagonista, in scarso coordinamento con gli Stati Uniti e in opposizione alla Russia, della serie di mosse azzardate che avevano contribuito allo scoppio e all'aggravarsi della crisi politica in Ucraina, degenerata poi nella successiva guerra civile e nell'annessione della Crimea da parte russa⁵⁴. Dal 2010, le retoriche dell'Unione "sempre piú ravvicinata" e del "modello sociale europeo" erano poi state sottoposte a un duro trattamento di "liberalismo reale", come reazione specificamente europea allo scoppio della grande crisi economica del 2008: nel 2013 il tasso di disoccupazione nell'Unione sfiorava l'11%, con punte prossime al 25% in Grecia e Spagna a cui facevano da contraltare dati prossimi al 5% in Germania e Austria⁵⁵. Nel 2014-15, nel contesto della devastazione sociale prodotta in molti contesti da anni di prolungata "austerità", il ministro delle Finanze tedesco, Wolfgang Schäuble, teorizzava esplicitamente, davanti alle pretese di cambiamento provenienti da alcuni governi dell'Europa meridionale, e in particolare dalle coalizioni di sinistra appena elette in Portogallo e Grecia, che "non si può permettere alle elezioni di cambiare la politica economica"⁵⁶. Dopo il 2015, mentre il Regno Unito optava per la cosiddetta "Brexit", aumentava progressivamente in tutta l'Unione il peso di forze politiche esplicitamente "illiberali", quando non velatamente neofasciste, che raggiungevano posizioni di governo in Ungheria, Polonia e Italia⁵⁷.

⁵² Si veda, per la cronaca degli avvenimenti: *La guerra di Libia. Quaderni speciali di Limes*, 2, 2011.

⁵³ Intervista a Obama in GOLDBERG J., *The Obama Doctrine: The US President Talks through his Hardest Decisions about America's Role in the World*, in *The Atlantic*, aprile 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

⁵⁴ Per quanto riguarda le relazioni atlantiche nel corso della crisi, esse paiono ben rappresentate dall'espressione "Fuck the EU!", pronunciata dalla diplomazia statunitense Victoria Nuland nel corso di una telefonata con l'ambasciatore statunitense in Ucraina. Si veda la puntuale ricostruzione di TOOZE A., *Crashed*, cit., cap. 21.

⁵⁵ *Unemployment Statistics*, in *Eurostat*, dati aggiornati a maggio 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Longer-term_unemployment_trends.

⁵⁶ Citato in TOOZE A., *Crashed*, cit., p. 522.

⁵⁷ La letteratura sui cosiddetti "sovranismi" europei è in continua espansione. Per un quadro

Rispetto ai primi anni 2000, nel 2019 erano similmente bassi i dati dei sondaggi sul gradimento del presidente degli Stati Uniti in Europa (intervallati dall'alto indice di gradimento registrato da Obama in tutto il continente)⁵⁸. Quello che però al tempo poteva essere legittimamente interpretato come un segno di divergenza politica propriamente transatlantica, nel nuovo contesto si associava a ben più gravi tensioni interne alla stessa Unione europea.

5. Politica atlantica e ordine liberale

Tra gli sviluppi sopra menzionati, l'unico che sembra attrarre la preoccupazione di "atlantisti" e "post-atlantisti" è quello relativo all'aumento delle pulsioni illiberali in Europa, comprensibilmente viste sia come problema in sé, sia come fattori di appoggio alla politica di Trump⁵⁹. Questa osservazione fornisce però lo spunto per un'ulteriore riflessione: se per tutti gli autori considerati la crisi delle relazioni atlantiche è conseguenza della messa in discussione dell'"ordine liberale internazionale", essi sembrano rifiutare in modo programmatico di indagare le cause di tale contestazione. In tutta la letteratura considerata, l'"ordine liberale internazionale" è sempre presentato in modo assiomatico come sinonimo di "pace", "libertà", "stabilità" e "prosperità" (con minime varianti nelle combinazioni possibili tra i quattro termini), per la stessa area atlantica che lo ha promosso per decenni e (almeno in riferimento agli anni post-1989) per il mondo intero. Posta la questione in questi termini, non è chiara la ragione per cui esso venga contestato da un attore internazionale, ma stupisce di certo la contestazione statunitense (che la presidenza Trump sia un'aberrazione o meno qui diviene irrilevante).

In quello che è sicuramente il tentativo di analisi più approfondito, Benjamin Haddad chiama in causa diversi ordini di fattori: il sospetto nei confronti dell'eccezionalismo missionario neoconservatore, dopo che le guerre dei primi anni Duemila si erano risolte in fallimenti politici epocali; la stagnazione dei salari reali statunitensi degli anni tra il 2008 e il 2018; il "ripiego identitario" di ampie

sintetico della loro avanzata alle recenti elezioni del Parlamento europeo del 2019, ZALAN E., *Key Takeaways from the European Elections*, in *Euobserver*, 27 May 2019, <https://euobserver.com/eu-election/145011>.

⁵⁸ Si vedano i dati per i vari Paesi europei, per gli anni 2007-2018, del sondaggio *Confidence in the US President*, in *Pew Research Center*, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/6>.

⁵⁹ La questione è affrontata in modo esplicito in KATZ J., TAUSSIG T., *An Inconvenient Truth: Addressing Democratic Backsliding within NATO*, in *Brookings Institution*, 10 July 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/10/an-inconvenient-truth-addressing-democratic-backsliding-within-nato/>.

fasce della popolazione; i limiti del sistema politico e la torsione delle priorità di Washington verso la politica interna, in un contesto in cui un'autentica epidemia da uso di oppiacei (un "impero del dolore") testimoniava di enormi tensioni sociali interne al Paese⁶⁰. Si tratta di una visione coerente, che aiuta a collocare in un contesto adeguato tanto la politica estera di Obama quanto quella di Trump, presentate come facce diverse di una stessa medaglia: se il secondo nuoce all'ordine liberale per esplicita ostilità, il primo aveva già disimpegnato parte delle risorse della grande potenza statunitense dalla sua difesa. In ogni caso l'essenziale bontà dell'ordine liberale resta virtualmente fuori discussione.

Questa rappresentazione a-problematica presta il fianco a numerose critiche. Per limitarsi a tre considerazioni, forse banali: anzitutto, in mancanza di controfattuali, la domanda se esistessero alternative migliori alla "Guerra fredda" è destinata a restare senza risposta, ma la rappresentazione della costruzione del mondo atlantico post-bellico come priva di effetti collaterali rischia di essere una mistificazione⁶¹. In secondo luogo, un'ampia casistica mostra come, tanto in Europa quanto negli Stati Uniti, libertà e prosperità (ammesso e non concesso che di questi termini esistano definizioni univoche) siano state spesso conquistate dai soggetti subalterni tramite conflitti assai duri, rivolti talvolta direttamente contro esponenti di primo piano del consenso liberale transatlantico o contro istituzioni che il consenso liberale transatlantico si era guardato dal mettere in discussione⁶². Infine, con uno sguardo al di là dell'area atlantica e a tempi più recenti, non si può non ricordare che, dalla crisi finanziaria asiatica del 1997 al collasso economico argentino del 2001, passando attraverso la "crisi del rublo" del 1998, la narrazione secondo la quale gli anni '90 sono stati "il decennio di maggior prosperità della storia" vale solo per una porzione specifica del mondo⁶³.

Ma se queste considerazioni sono doverose, ancora più importante è osservare che fu proprio all'apice del proprio trionfo che l'"ordine liberale internazionale" iniziò a implodere: se infatti da un lato lo scacco subito dalle forze di oc-

⁶⁰ HADDAD B., *Le paradis perdu*, cit., cap. 2.

⁶¹ Solo per limitarsi alla considerazione più ovvia, la storiografia ha riconosciuto da tempo che l'avvio del Piano Marshall in Europa occidentale fu un fattore determinante nella decisione di Stalin di "stringere le viti" del dominio sovietico nell'altra metà del continente: MASTNY V., *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years*, Oxford University Press, Oxford, 1996, capitolo 2.

⁶² Per limitarsi a un esempio del tutto banale, si pensi alle lotte per i diritti civili e sociali degli afroamericani negli Stati Uniti, nell'inquadramento che ne ha fatto BORSTELMANN T., *The Cold War and the Color Line. American Race Relations in the Global Arena*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2001.

⁶³ STIGLITZ J., *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, Norton, New York, 2004.

cupazione in Iraq avviava la destabilizzazione dell'intera area mediorientale e nordafricana, il processo trentennale di liberalizzazione dei commerci e della finanza su scala globale, guidato da Washington, Londra, Bruxelles e altre capitali europee sin dagli anni '70, produsse le condizioni per lo scoppio, nel 2008, di una delle crisi finanziarie più gravi della storia⁶⁴. Come ha mostrato magistralmente Adam Tooze, l'interconnessione inestricabile dei bilanci delle banche private statunitensi ed europee, unita all'adozione, a partire almeno dagli anni '90, di una *governance* assai leggera dell'alta finanza da parte delle autorità statunitensi ed europee, permette anche in questo caso di parlare di una autentica "crisi transatlantica", dove però l'aggettivo indica la comune origine eurostatunitense della "grande recessione" e delle sue conseguenze socio-economiche devastanti su scala mondiale⁶⁵. Da questo punto di vista, è solo il caso di osservare che è nel contesto della crisi economica che i movimenti nazionalisti, inclusi quello capeggiato da Trump, si sono potuti affermare come protagonisti indiscussi della vita politica sulle due sponde dell'Atlantico (e oltre).

Dieci anni più tardi, iniezioni massicce di liquidità da parte prima della Federal Reserve statunitense e poi della Banca centrale europea, sembrano aver restaurato un sistema finanziario "troppo grande per fallire" ma non sono state in grado di restituire dinamismo all'economia mondiale, né legittimità ai meccanismi del suo funzionamento⁶⁶. L'incertezza su ciò che potrebbe accadere nel caso di una nuova crisi, in presenza di un Presidente statunitense armato di una forte retorica nazionalistica, fa parte delle incognite che gravano sul futuro. Nel frattempo, però, Trump ha nominato un banchiere a capo del Dipartimento del Tesoro e offerto il proprio sostegno alla proposta repubblicana di smantellamento della legge Dodd-Frank, con cui il Congresso nel 2010 aveva parzialmente rirregolato la finanza privata: almeno sotto questo profilo, vi è da chiedersi se egli sia davvero così lontano dal "consenso liberale" degli anni '90 tanto rimpianto da "atlantisti" e "post-atlantisti"⁶⁷.

⁶⁴ Si veda CALLINICOS A., *Bonfire of Illusions. The Twin Crises of the Liberal World*, Polity, Cambridge, 2010.

⁶⁵ TOOZE A., *Crashed*, cit., capitoli 2-4.

⁶⁶ CROUCH C., *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity, Cambridge, 2011.

⁶⁷ TOOZE, *Crashed*, cit., capitolo 24.

ALDO FERRARI

RUSSIA, CINA E GRANDE EURASIA UNA SFIDA ALL'ORDINE OCCIDENTALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il revisionismo russo-cinese. – 3. Verso un mondo post-occidentale? – 4. Prospettive.

1. Introduzione

La cosiddetta “sfida sino-russa all’ordine globale”¹ deve essere compresa all’interno del rapido declino dello scenario politico e istituzionale affermatosi alla fine della Guerra fredda. Questo ordine era fondato sulla possibilità e la volontà degli Stati Uniti di porsi alla guida della comunità internazionale sia in pace che in guerra. Nonostante la “rivolta contro l’Occidente” verificatasi nel corso del Novecento in seguito all’affermazione di Stati comunisti, pur fondati su un’ideologia di origine europea come il marxismo, e nonostante i processi di decolonizzazione, l’egemonia statunitense perpetuava la centralità occidentale nel sistema internazionale. E questo non solo in termini di potere, ma anche per quel che riguardava la capacità di diffusione di modelli politici, ideologici e giuridici. Una capacità che venne rafforzata profondamente dal crollo dell’URSS e dalla conseguente scomparsa dell’alternativa ideologica comunista al modello capitalista e democratico occidentale. L’ordine internazionale incentrato sul primato statunitense era inoltre sostenuto da una serie di organizzazioni internazionali ampiamente dominate dall’Occidente, come le Nazioni Unite, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale, l’Unione Europea, la NATO e altre ancora.

Questo ordine internazionale egemonizzato dagli Stati Uniti e dal modello politico e culturale dell’Occidente appare ormai sempre meno solido. Non tanto

¹ ROZMAN G., *The Sino-Russian Challenge to World Order. National Identities, Bilateral Relations, and East Versus West in the 2010s*, Woodrow Wilson Center, Stanford University Press, Stanford, 2014.

per la minaccia, pur reale, costituita dalla diffusione del radicalismo islamico da Al Qaeda all'Isis, o per la grande crisi economico-finanziaria del 2008-2009, o per la proliferazione dei cosiddetti populismi in molti paesi occidentali. Il ridimensionamento del ruolo dell'Occidente nello scenario internazionale sembra determinato soprattutto dalla radicale contestazione del suo modello politico, economico e culturale da parte della Cina e, in minor misura, della Russia.

2. Il revisionismo russo-cinese

Russia e Cina costituiscono il nucleo principale di un numero crescente di Stati che spesso vengono definiti revisionisti. Sono molto diversi tra loro, ma sostanzialmente contrari alla secolare egemonia dell'Occidente e degli Stati Uniti in particolare². Come ha osservato l'analista statunitense Jeremi Suri,

more than anything, challenging American power has brought Russia and China together in their strategic outlook. The relationship is unequal and unstable, but the leaders of Moscow and Beijing share a common interest in weakening the United States, resisting the spread of democratic values, and exploiting the global capitalist system. They also see mutual benefits in undermining the current international order, largely built by the United States. Their interest in selective disorder makes Russia and China, in American eyes, "revisionist" powers³.

L'applicazione a Russia e Cina del termine "revisionismo" può certo essere messa in discussione, in quanto evidentemente condizionata dal punto di vista occidentale, statunitense in primo luogo. Per esempio, uno studioso come Randall Schweller tende a considerare gli Stati Uniti la "vera" potenza revisionista:

imagine another globally dominant power, say China or Russia, acted on its beliefs that: (1) its mission is to rid the world of evil by spreading what it claims are its universal values; (2) its security requires waging preventive wars; and (3) international norms, rules, and law apply to everyone else but not to itself because world order requires that it acts differently from all other states. Would we not consider that to be a revisionist power?⁴

²SCHMITT G.J. (ed. by), *Rise of the Revisionists: Russia, China, and Iran*, AEI Press, Washington DC, 2018.

³SURI L., *American Pressure Against Revisionist Russia and China*, in *ISPI Online*, 21 December 2018, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/american-pressure-against-revisionist-russia-and-china-21830> (18 maggio 2019).

⁴SCHWELLER R., *Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders*, in *Valdai Papers*, 16 May 2015, p. 15, <http://valdaiclub.com/files/11391/> (18 maggio 2019).

In effetti questo uso del termine “revisionismo” appare legittimo solo se ne teniamo presente la convenzionalità, senza cioè attribuirgli un significato assoluto ed un valore pregiudizialmente negativo. Comunque, non c’è dubbio che Mosca e Pechino stiano mettendo in discussione l’ordine emerso dalla dissoluzione dell’URSS tanto in alcuni contesti geopolitici locali quanto nella dimensione globale. Ridotta al margine della vita politica internazionale dalla crisi degli anni ’90 del secolo scorso, sotto la guida di Putin la Russia è tornata a recitare un ruolo di assoluto rilievo. In particolare, opponendosi con crescente assertività all’espansione verso est dell’UE e della NATO, dalla quale si sente minacciata nella sua sicurezza nazionale. Il contrasto ha riguardato soprattutto la Georgia e l’Ucraina, i due paesi coinvolti nel 2003-2004 dalle cosiddette “rivoluzioni colorate”, *regime changes* che Mosca ha interpretato come una manovra dell’Occidente contro di sé. La guerra dell’agosto 2008 in Georgia e la crisi ucraina del 2013-2014 sono state non a caso i momenti più intensi dello scontro tra la Russia e l’Occidente. In particolare, l’annessione della Crimea ha segnato un momento decisivo di svolta della politica estera del Cremlino. Secondo Dmitri Trenin, direttore del Carnegie Center di Mosca, il suo vero obiettivo:

*is not to revise parts of the post-Soviet settlement in the Black Sea area. Rather, it is to provide an alternative to the post-Cold War world order dominated by the US. While many in the US see Russia as a weak and declining country, Putin believes that the heyday of US hegemony is over*⁵.

Lo scontro sulla questione ucraina con l’Occidente è costato alla Russia sanzioni economiche e l’espulsione dal G8, ma non ne ha certo ridotto l’assertività. Anzi, negli ultimi anni Mosca è riuscita ad imporsi anche al di fuori dello spazio post-sovietico. In Siria, in primo luogo, dove ha occupato con notevole efficacia lo spazio politico lasciato vuoto dagli Stati Uniti. L’intervento in Siria ha in effetti imposto la necessità di fare i conti con la Russia anche in un’area cruciale come il Medio Oriente, dove l’Occidente appare ormai meno influente, soprattutto nella sfera diplomatica. Il fatto che il processo diplomatico che cerca di porre fine al conflitto siriano veda la partecipazione di Russia, Iran e Turchia, ma non dei paesi occidentali ed in particolare degli Stati Uniti, costituisce una dimostrazione quanto mai significativa del rapido cambiamento dello scenario internazionale. Si tratta in effetti di una conseguenza importante, e forse storicamente decisiva, dell’intervento russo in Siria.

Rispetto a Mosca, che dal 2008 ad oggi ha già fatto ricorso all’uso della forza militare in Georgia, Ucraina e Siria, Pechino appare sinora meno aggressiva

⁵ TRENIN D., *Moscow Determined to Follow its Own Path*, in *Global Times*, 1 April 2014, <http://www.globaltimes.cn/content/852090.shtml#.Uzv4oVKKDcv> (18 maggio 2019).

nella sua politica estera. Alcuni analisti vedono in questo diverso atteggiamento la conseguenza di una differenza sostanziale tra i due paesi. Per raggiungere i propri obiettivi, la Cina avrebbe infatti bisogno di stabilità, pace, mercati stabili e commercio libero; la Russia, invece, economicamente debole, avrebbe solo da guadagnare dall'aumento della tensione internazionale⁶. Tuttavia, questo aspetto della politica estera cinese potrebbe mutare nei prossimi anni. John Mearsheimer – uno tra i più lucidi analisti statunitensi, tra l'altro spesso critico delle politiche occidentali verso la Russia – ritiene improbabile che l'ascesa della Cina possa essere indefinitamente pacifica⁷. Per il momento Pechino mostra con forza di voler affermare la sua centralità in Asia Orientale secondo un progetto che va evidentemente ben oltre la sovranità di alcune isolette del Mar Cinese Meridionale. Come la Russia, anche la Cina intende acquisire una sfera di influenza intorno a sé, in contrasto con la politica e gli interessi degli Stati Uniti⁸. Ma anche questo è in realtà un obiettivo limitato, per quanto importante. Il nocciolo della questione è proprio la contestazione della legittimità dell'ordine unipolare affermatosi dopo il crollo dell'URSS che Mosca e Pechino stanno ormai portando avanti con decisione.

Sin dalla seconda metà degli anni 1990, Mosca sostiene infatti una visione multipolare delle relazioni internazionali, sviluppata soprattutto da Evgenij Primakov (1929-2015)⁹ e largamente incentrata sulla collaborazione con Pechino: “Russia’s Kissinger and architect of the Primakov Doctrine espoused a Sino-Russian alliance (...) against Western unilateralism”¹⁰.

Il termine “alleanza” non è probabilmente il migliore per indicare la reale dinamica dei rapporti russo-cinesi, ma senza dubbio Mosca e Pechino condividono l'opposizione all'egemonismo statunitense, per ragioni non solo strategiche ma anche storico-culturali, in particolare per quel che riguarda il peso delle ri-

⁶ LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, Budrich, Opladen-Berlin-Toronto, 2017, p. 48.

⁷ MEARSHEIMER J.J., *The Tragedy of Great Powers Politics*, Norton, London, 2014, pp. 340-411.

⁸ Si veda WRIGHT T., *China and Russia vs. America: Great-power Revisionism is Back*, in *Brookings*, 27 April 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/china-and-russia-vs-america-great-power-revisionism-is-back/> (18 maggio 2019).

⁹ Sulla figura di Evgenij Primakov (1929-2015), centrale nella scena politica della Russia contemporanea, si vedano soprattutto il volume RYBAKOV A.M. et al., *The Unknown Primakov. Memoirs*, TPP RF, Mosca, 2016, e l'articolo di NOVIKOV D., *Рыцарь российского реализма* [Il cavaliere del realismo russo], in *Россия в Глобальной Политике* [La Russia nella politica globale], maggio 2017 (*Спецвыпуск: Консерватизм Во Внешней Политике: XXI Век* [Speciale: Il conservatismo in politica estera, secolo XXI], ed. by LUKYANOV F.), pp. 119-132.

¹⁰ LEVIN M.L., *The Next Great Clash. China and Russia vs. the United States*, Praeger, Westport-London, 2008, p. 130.

spettive identità nazionali¹¹. La Russia moderna ha sempre insistito con forza sulla sua specificità rispetto all'Occidente, lungamente imitato ma mai completamente assimilato. Per la Cina, invece, la rinascita nazionale che il paese sta conoscendo dopo "i cento anni di umiliazione nazionale" dell'epoca coloniale (1842-1949), determina una rinascita del tradizionale sinocentrismo¹² e quindi una inevitabile opposizione all'egemonia occidentale ed all'unipolarismo statunitense. La Cina si è mossa peraltro con prudenza in questa linea di opposizione all'ordine internazionale emerso dal crollo dell'URSS e tendenzialmente egemonizzato dagli Stati Uniti. A differenza della Russia, che l'ha esplicitata con forza almeno dal celebre discorso di Putin a Monaco del febbraio 2007:

*I consider that the unipolar model is not only unacceptable but also impossible in today's world. And this is not only because if there was individual leadership in today's – and precisely in today's – world, then the military, political and economic resources would not suffice. What is even more important is that the model itself is flawed because at its basis there is and can be no moral foundations for modern civilisation*¹³.

Tanto la Russia quanto la Cina possono quindi essere considerate potenze revisioniste in quanto auspicano una trasformazione dell'ordine internazionale per sottrarsi ad una condizione di subalternità agli Stati Uniti che percepiscono come offensiva. Al tempo stesso, come osserva Richard Sakwa, Mosca e Pechino non contestano le regole fondamentali dell'ordinamento internazionale, ma vogliono essenzialmente ottenere maggior importanza al suo interno¹⁴. Anche Michael J. Mazarr considera Russia e Cina i principali contestatori (*dissenters*) del sistema internazionale dominato dagli Stati Uniti e sostenitori di un'evoluzione di questo ordine in senso meno imperiale e più pluralistico¹⁵. L'idea che Russia e Cina intendano sovvertire l'ordinamento internazionale, in particolare promuovendo la diffusione del loro sistema politico autoritario (*autocracy promotion*), non sembra invece corrispondere alla realtà¹⁶.

¹¹ ROZMAN G., *The Sino-Russian Challenge*, cit.

¹² LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, cit., pp. 42-44.

¹³ PUTIN V., *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, in *President of Russia*, 10 February 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (18 maggio 2019).

¹⁴ SAKWA R., *Russia Against the Rest. The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, pp. 288-289.

¹⁵ MAZARR M.J., *The Once and Future Order: What comes after Hegemony?*, in *Foreign Affairs*, 96, 2017, p. 25.

¹⁶ YAKOUCHYK K., *Beyond Autocracy Promotion: A Review*, in *Political Studies Review*, 17, 2018, pp. 147-160.

Questi due paesi, in effetti, agiscono come potenze revisioniste solo quando sentono minacciati o sottovalutati i propri interessi, ma sono invece conservatrici dello status quo laddove occupano una posizione dominante. Per esempio, il ruolo decisivo del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite è infatti non a caso affermato sia dalla Russia che dalla Cina. Pertanto questi due paesi possono essere definiti “soft revisionist – they revise the current International system, but softly, without creating block or military alliance”¹⁷.

3. Verso un mondo post-occidentale?

Tuttavia, il revisionismo di Russia e Cina non si limita a prevedere un semplice riequilibrio del potere a livello internazionale, ma sembra disegnare uno scenario globale sostanzialmente diverso da quello ancora oggi prevalente. Uno scenario futuro caratterizzato in primo luogo dalla riduzione del peso complessivo dell’Occidente. Questo aspetto è stato affermato chiaramente dal ministro degli esteri russo Lavrov in un importante discorso pronunciato ancora una volta a Monaco, il 18 febbraio 2017:

*Humanity stands at a crossroads today. The historic era that could be called the post-Cold War order has come to an end. [...] This global model was pre-programmed for crisis right from the time when this vision of economic and political globalisation was conceived primarily as an instrument for ensuring the growth of an elite club of countries and its domination over everyone else. It is clear that such a system could not last forever. Leaders with a sense of responsibility must now make their choice. I hope that this choice will be made in favour of building a democratic and fair world order, a post-West world order, if you will, in which each country develops its own sovereignty within the framework of international law, and will strive to balance their own national interests with those of their partners, with respect for each country’s cultural, historical and civilisational identity*¹⁸.

Condivisibili o meno che siano, queste parole disegnano efficacemente un processo realmente in atto soprattutto grazie all’impressionante crescita economica e politica di molti paesi asiatici, Cina in primo luogo. Pur priva del dinamismo economico di questi paesi, ma sulla base di una forte tradizione politica e culturale incentrata sulla propria specificità storica, negli scorsi anni la Russia

¹⁷ LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, cit., p. 74.

¹⁸ LAVROV S., *Foreign Minister Sergey Lavrov’s Address and Answers to Questions at the 53rd Munich Security Conference*, in *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 18 February 2017, http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2648249 (18 maggio 2019).

è stata all'avanguardia in questa strategia anti-egemonica, assumendo anche notevoli rischi nel suo duello con l'Occidente. Solitamente la politica estera russa è vista come aggressiva, ma esistono anche altre possibili letture, meno negative. Richard Sakwa, per esempio, la interpreta come una risposta al fallimento del suo tentativo di inserirsi in un Occidente allargato che ne comprendesse interessi e sensibilità: "Its attempts to join a transformed West has ended in failure, and instead the institutions and practices of Historical West were reinforced. In response Russia became one of the most active proponents of the non-West"¹⁹.

Adesso, però, la Russia non è più isolata, ma si trova affiancata dalla Cina in questa strategia che deve però essere considerata non tanto antioccidentale, quanto post-occidentale, in un contesto cioè non di ostilità ma di riequilibrio²⁰. Una situazione da un lato positiva per Mosca, ma che appare al tempo stesso estremamente rischiosa alla luce del crescente divario tra i due paesi. Alcuni studiosi vedono nell'attuale rapporto diseguale tra Russia e Cina una sorta di riattualizzazione di quello instaurato nel XIII secolo dal principe Aleksandr Nevskij, che preferì sottomettersi ai Mongoli dell'Orda d'Oro per poter affrontare con successo i Cavalieri Teutonici. Ora come nel Medioevo, cioè, l'Oriente sarebbe meno minaccioso per la Russia dell'Occidente²¹.

A prescindere dal rapporto complesso e problematico esistente tra Mosca e Pechino, quel che si sta verificando da alcuni decenni, ma con una forte intensificazione a partire dal 2012-2014, è una crescita della cooperazione tra la Russia e diversi paesi asiatici, in primo luogo la Cina, a partire soprattutto dalla creazione nel 2001 della Shanghai Cooperation Organisation (SCO). Questa organizzazione politica, economica e di sicurezza è nata come contraltare all'influenza statunitense in Asia, proponendosi come un modello di integrazione geopolitica rivolto essenzialmente alla stabilità interna degli Stati componenti e privo di quei riferimenti ai diritti umani che caratterizzano invece le organizzazioni internazionali occidentali²². Alla SCO, che inizialmente comprendeva Russia, Cina, Kazakhstan, Tagikistan e Uzbekistan, si sono aggiunti nel giugno 2017 anche Pakistan ed India. In effetti, nonostante i dubbi avanzati da più parti sulla sua reale efficacia²³, la SCO costituisce un momento molto importante della

¹⁹ SAKWA R., *Russia Against the Rest*, cit., p. 322.

²⁰ *Ivi*, pp. 279-280.

²¹ Sul cosiddetto "paradigma Nevskij", si veda LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, cit., pp. 92-93.

²² BAILES A.J.K., DUNAY P., GUANGAND P., TROITSKIY M., *The Shanghai Cooperation Organization*, SIPRI Policy Papers, 17, 2007, <https://www.files.ethz.ch/isn/31817/Polycypaper17.pdf> (18 maggio 2019).

²³ LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, cit., pp. 240-245.

istituzionalizzazione della cooperazione politica, economica e di sicurezza della Russia con i paesi asiatici posti al di fuori dello spazio ex-sovietico. A quelli che ne facevano parte, nel 2002 Mosca ha proposto la creazione, nell'ambito della sicurezza, dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva, comprendente Armenia, Bielorussia, Kazakhstan, Kirghizistan, Tagikistan e Russia. Nella sfera economica, invece, Mosca ha spinto per la nascita, nel luglio 2011, dell'Unione Doganale di Russia, Bielorussia e Kazakhstan, divenuta Spazio Economico Comune nel 2012 e Unione Economica Eurasiatica nel 2015, includendo anche Armenia e Kirghizistan²⁴.

Oltre alle sue notevoli difficoltà interne, questo progetto deve però confrontarsi con la ben più dinamica *Belt and Road Initiative* (BRI) lanciata nel 2013 da Pechino²⁵. Mosca cerca di conciliare il proprio progetto con quello cinese, peraltro con risultati abbastanza modesti vista la sproporzione delle risorse che i due paesi possono mettere in campo. Nel complesso la Russia tende a vedere i diversi progetti in campo – EEU, SCO e BRI – in una almeno tendenziale convergenza nell'ambito di una nuova comunità politica ed economica che viene sempre più spesso definita Grande Eurasia, secondo una l'espressione coniata da Putin durante il forum economico di San Pietroburgo nel 2016.

Ecco come Sergej Karaganov, uno dei principali analisti russi, definisce il progetto in questione:

The partnership or community of Greater Eurasia is, first of all, a conceptual framework that sets the direction for interaction among states on the continent. It should be committed to promoting joint economic, political, and cultural revival and development of dozens of Eurasian countries, backward or oppressed in the past, and turning Eurasia into the global economic and political center. It will also include East, Southeast and South Asian countries, the central part of the continent, Russia, and most likely many countries located on the European subcontinent and their organizations to the extent to which they will be prepared and able to develop constructive cooperation [...]. The partnership of Greater Eurasia should be based on the traditional postulates of international law and international coexistence, and rejection of all forms of universalism, supremacy of certain values over others, and one's a priori rightness or hegemony²⁶.

²⁴ Su questo progetto si vedano soprattutto i volumi di VASILYEVA N., LAGUTINA M., *The Russian Project of Eurasian Integration. Geopolitical Prospects*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-London, 2016 e DI GREGORIO A., ANGELI A. (eds.), *The Eurasian Economic Union and the European Union: Moving Towards a Greater Understanding*, Eleven International Publishing, The Hague, 2017.

²⁵ Si veda LAGUTINA M., *Improving Relations with Russia and Ukraine*, in AMIGHINI A. (ed. by), *China's Belt and Road: a Game Changer?*, ISPI, Milano, 2017, pp. 53-74.

²⁶ KARAGANOV S., *The New Cold War and the Emerging Greater Eurasia*, in *Journal of Eur-*

Si tratta in effetti di uno sviluppo ben più vasto dell'originario progetto eurasiatico del Cremlino, che ne esce ampiamente ridimensionato, soprattutto nei confronti di Pechino. È del resto difficile per Mosca non riconoscere, magari di malavoglia, la portata storica del rafforzamento della Cina, capace tra l'altro di impostare un'iniziativa di eccezionale portata simbolica e pratica al tempo stesso come BRI: dopo secoli di predominio economico occidentale, per la prima volta ci troviamo infatti di fronte ad un progetto globale di sviluppo proveniente da Oriente²⁷.

Un altro studioso russo ha scritto al riguardo: “La Russia non può evitare di riconoscere il primato generale della Cina, ma conserva parità di diritti e libertà di manovra”²⁸. Si tratta di parole non certo scontate nell'ottica di una Russia abituata a pensarsi come grande potenza ma che, di fronte al soverchiante dinamismo cinese, deve costruirsi un nuovo ruolo geopolitico, corrispondente tanto alle ambizioni quanto alle reali potenzialità del paese.

Un ruolo politico che dopo la crisi con l'Occidente sembra inserirsi sempre più non solo nel contesto della cosiddetta Grande Eurasia, ma in uno scenario post-occidentale la cui affermazione è paradossalmente favorita anche dalla odierna politica estera statunitense. La presidenza Trump, infatti, sta rapidamente demolendo le fondamenta stesse dell'ordine internazionale creato nei decenni precedenti dagli Stati Uniti. Trump sta sostituendo il precedente universalismo liberale con una visione incentrata primariamente sull'interesse nazionale delle grandi potenze; qualcosa di molto simile a quel che la Russia sostiene sin dai tempi di Primakov. La sua ossessiva rivendicazione del primato americano, per quanto esaspera i contrasti tra gli Stati, avviene quindi in un contesto “ideologico” più vicino alle posizioni russo-cinesi. Sotto la presidenza di Trump, quindi, la politica estera statunitense, in precedenza caratterizzata da un continuo cortocircuito tra retorica democratica e perseguimento degli interessi strategici del paese, appare maggiormente compatibile con la creazione del nuovo ordine internazionale di carattere multipolare sostenuto dalla Russia. Un ordine fondato

asian Studies, 9, 2018, pp. 85-93. Su questo tema si vedano anche SAKWA R., *Russia Against the Rest*, cit., pp. 292-293 e di KUZNETSOVA A., *Greater Eurasia. Perceptions from Russia, the European Union, and China*, <http://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/greater-eurasia-perceptions-from-russia-the-european-union-and-china/> (18 maggio 2019).

²⁷ Da notare, tra l'altro, il completo fallimento dell'analogo progetto annunciato nel 2011 da Hillary Clinton; si vedano SCHEPARD A., *Afghanistan: China's 'New Silk Road' Picks Up Where Hillary Clinton's Flopped*, 9 September 2016, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/09/09/chinas-new-silk-road-picks-up-where-hillary-clintons-flopped-in-afghanistan/#361d93bc63f9> (18 maggio 2019) e SAKWA R., *Russia Against the Rest*, cit., pp. 292-293.

²⁸ EFREMENKO D., *Рождение Большой Евразии* [La nascita della Grande Eurasia], in *Россия в Глобальной Политике* [La Russia nella politica globale], maggio 2017, (*Спецвыпуск: Консерватизм Во Внешней Политике: XXI Век* [Speciale: Il conservatismo in politica estera, secolo XXI], ed. LUKYANOV F.), pp. 119-132.

sul “realismo conservatore” e sulla sovranità nazionale, si sostituirebbe così a quello occidentale, legato all’idea dell’espansione inarrestabile di una globalizzazione liberale smentita dal corso politico degli ultimi anni. Si tratta peraltro di una prospettiva che potrebbe essere rimessa in discussione se Trump non verrà rieletto, ma la cui stessa possibilità sarebbe apparsa impensabile solo una decina di anni fa.

4. Prospettive

In ogni caso, qualunque sia l’evoluzione politica degli Stati Uniti, la crescita della Cina sotto la guida di Xi Jinping, forte, assertiva e non limitata da scadenze elettorali, si intreccerà sempre più con l’indebolimento delle capacità egemoniche degli Stati Uniti e più in generale dell’Occidente. Anche se, come osserva Guido Samarani, appare probabile che la Cina non sia in grado, quantomeno nel medio periodo, di sostituire (se è questo a cui mira) gli Usa al centro dell’ordine globale²⁹.

E questo, probabilmente, è anche l’interesse della Russia, che non ha certo ragione di auspicare uno scenario nel quale l’egemonia degli Stati Uniti verrebbe sostituita da quella della Cina. Mosca, in effetti, condivide molti punti di vista con Pechino, soprattutto nell’ambito delle relazioni internazionali, ma questo vale con ogni probabilità soltanto sinché entrambe si trovano nelle condizioni di contestare l’egemonismo di Washington. L’affermazione come potenza dominante della Cina – così vicina geograficamente e tanto più forte economicamente e demograficamente – costituirebbe una prospettiva non certo positiva per la Russia. Non si deve inoltre dimenticare che nonostante i rapporti complessi e spesso conflittuali con l’Occidente, la cultura e la società russe hanno un orientamento prevalentemente europeo, mentre la Cina rimane un paese totalmente “altro”. Un “altro” che dalle riflessioni filosofiche di Vladimir Solov’ev di fine Ottocento sino alla narrativa post-moderna di Vladimir Sorokin nei nostri giorni viene percepito con sotterranea ma costante preoccupazione, se non aperta ostilità³⁰.

²⁹ SAMARANI G., *Cina: la vera sfida alla leadership occidentale*, in COLOMBO A., MAGRI P. (a cura di), *La fine di un mondo. La deriva dell’ordine liberale*, Rapporto ISPI 2019, LediPublishing, Milano, 2019, pp. 106-112.

³⁰ Si vedano FILIMONOVA T., *Chinese Russia: Imperial Consciousness in Vladimir Sorokin’s Writing*, in *Region*, 3, 2014, pp. 219-244, e GAMSA M., *Refractions of China in Russia, and of Russia in China: Ideas and Things*, in *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 60, 2017, pp. 549-584. Per una visione più ampia dei rapporti storici russo-cinesi si veda soprattutto LUKIN A.V. (pod red.), *Россия И Китай: Четыре Века Взаимодействия. История, Современное Состояние И Перспективы Развития Российско-Китайских Отношений*

Nel “nuovo ordine post-occidentale” che sta contribuendo non poco a costruire, la Russia rischia pertanto di trovarsi nuovamente in una posizione subalterna, nei confronti della Cina invece che degli Stati Uniti. E questo essenzialmente a causa di una nuova forma di stagnazione economica e sociale che continua renderla inadeguata alle sue aspirazioni. Da questo punto di vista, oltre che accompagnare, o forse precedere, la Cina nella contestazione dell’egemonismo statunitense ed occidentale, la Russia dovrebbe impegnarsi con tutte le sue forze a seguire la Cina sulla via dello sviluppo interno, superando le resistenze che ne limitano gravemente le potenzialità.

(Russia e Cina: Quattro secoli di interazione. Storia, situazione attuale e prospettive di sviluppo delle relazioni sino-russe), Izdatel'stvo Ves'Mir, Mosca, 2013.

APPENDICE

1. Riferimenti bibliografici

- ADAM R., TIZZANO A., *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2014.
- AGNELLI A., *La genesi dell'idea di Mitteleuropa*, ristampa, Mgs Press, Trieste, 2005.
- ALBER J., *Le origini del Welfare State: teorie, ipotesi ed analisi empirica*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 1982, pp. 361-421.
- ALBER J., *L'espansione del Welfare State in Europa occidentale: 1900-1975*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2, 1983, pp. 203-260.
- ALBER J., *The European Social Model and the United States*, in *European Union Politics*, 7, 2006, pp. 393-419.
- ALTHAMMER B., GESTRICH A., GRÜNDLER J. (eds.), *The Welfare State and the 'Deviant Poor' in Europe, 1870-1933*, Palgrave, London, 2014.
- ANDERSON P., *The New Old World*, Verso, London, 2009.
- ARANGIO-RUIZ G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 1951.
- ARANGIO-RUIZ G., *Dualism Revisited. International Law and Interindividual Law*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 86, 2003, pp. 909-999.
- ARANGIO-RUIZ G., *La persona internazionale dello Stato*, Giappichelli, Torino, 2008.
- BACEVICH A., *America's War for the Greater Middle East: A Military History*, Random House, New York, 2017.
- BAHR H., *Viaggio in Dalmazia di Hermann Bahr*, prefazione di MATVEJEVIĆ P., Mgs Press, Trieste, 1996.
- BAILES A.J.K., DUNAY P., GUANGAND P., TROITSKIY M., *The Shanghai Cooperation Organization*, in *SIPRI Policy Papers*, 17, 2007, <https://www.files.ethz.ch/isn/31817/Polycypaper17.pdf> (18 maggio 2019).
- BALDINETTI A., PITASSIO A. (a cura di), *Dopo l'Impero Ottomano. Stati-nazione e comunità religiose*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2006.
- BALDWIN P., *The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State, 1875-1975*, Cambridge University Press, New York, 1990.
- BANAC I., *The National Question in Yugoslavia Origins, History, Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1984.
- BAQUERO CRUZ J., *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, in *European Law Journal*, 14, 2008, pp. 389-422.

- BARBERIS M., *Brexit, Trump e governo giallo-verde. Tre esempi di populismo digitale*, in *Lo Stato*, 7, 2019, pp. 11-32.
- BARENTS, R. *The Fallacy of European Multilevel Constitutionalism*, in AVBELJ M., KOMÁREK J., *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 153-183.
- BARKEY K. (ed. by), *After Empire. Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires*, Routledge, New York, 1997.
- BASCIANI A., *L'illusione della modernità. Il sud-Est dell'Europa tra le due guerre mondiali*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.
- BENEDI LAHUERTA S., *Equal Treatment in the Field of Social Security: Can Economically Inactive Citizens Be Required to Be Lawfully Resident in the Host Member State to Access Certain Social Security Benefits?*, in *European Papers*, 1, 2016, pp. 323-325.
- BENZONI G., *La vita ribelle. Memorie di un'aristocratica italiana fra belle époque e repubblica*, il Mulino, Bologna, 1985.
- BERGER D. et al., *In spite of it All, America: A Transatlantic Manifesto in Times of Donald Trump. A German Perspective*, in *German Marshall Fund of the United States*, 16 October 2017, <http://www.gmfus.org/publications/spite-it-all-america-transatlantic-manifesto-times-donald-trump-german-perspective> (24 luglio 2019).
- BEVERIDGE W., *Unemployment: A Problem of Industry*, Longmans, Green & Co., London-New York-Toronto, 1930.
- BIANCHINI S., *Sarajevo, le radici dell'odio. Identità e destino dei popoli balcanici*, Edizioni Associate, Roma, 1993.
- BILANCIA F., *Spending Review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, 1, 2014, pp. 45-86; nonché in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals, REAF – IEA Journal*, 20, 2014, pp. 60-95.
- BILANCIA F., *Diritti sociali e governance economica dell'Eurozona*, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 30-31, 2016, pp. 245-262.
- BILANCIA F., *Il referendum del Regno Unito sulla Brexit: la libertà di circolazione dei cittadini UE nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *Istituzioni del Federalismo*, Numero speciale, 2016, pp. 69-88.
- BILANCIA F., *Economic Crisis and Territorial Asymmetrical Effects on the Guarantee of Social Rights within the European Economic and Monetary Union (EMU)*, in CIVITARESE MATTEUCCI S., HALLIDAY S. (eds.), *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, Routledge, London-New York, 2017, pp. 257-272.
- BILANCIA F., *Sovranità, Di alcune grandi categorie del Diritto costituzionale: Sovranità Rappresentanza Territorio*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, pp. 1-48, anche in Associazione italiana dei costituzionalisti (AIC), *Annuario 2016*, Napoli, 2017, pp. 155-224.
- BJORK J., *Neither German nor Pole: Catholicism and National Indifference in a Central European Borderland*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008.
- BJURULF B., ELGSTRÖM O., *Negotiating Transparency: The Role of Institutions*, in *Journal of Common Market Studies*, 42, 2004, pp. 249-269.
- BLYTH M., *One Ring to Bind Them All. American Power and Neoliberal Capitalism*, in

- KOPSTEIN J., STEINMO S. (eds.), *Growing Apart? American and Europe in the Twenty-First Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 109-135.
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.
- BÖHM F., EUCKEN W., GROSSMANN-DÖRTH H., *Il nostro compito. Il Manifesto dell'Ordoliberalismo del 1936*, in FORTE F., FELICE F. (a cura di), *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, pp. 47-60.
- BONDE J.P. et al., *Transparence au Conseil des ministres européens*, in *Le Monde*, 29 novembre 2005.
- BORSTELMANN T., *The Cold War and the Color Line. American Race Relations in the Global Arena*, Harvard University Press, Cambridge MA, 2001.
- BOTTAI G., *La Carta del Lavoro*, Edizioni Diritto del Lavoro, Roma, 1928.
- BOUGAREL X., *Yougoslavie: la "revanche des campagnes" entre réalité sociologique et mythe nationaliste*, in *Balkanologie*, 2, 1998, pp. 17-35.
- BOUGAREL X., *Twenty Years Later: Was Ethnic War Just a Myth?*, in *Südosteuropa*, 4, 2013, pp. 568-577.
- BOUVIER-AJAM M., *L'Etat français sera corporatif*, Office Central d'Organisation Corporative, Paris, 1943.
- BOZO F., *The US Changing Role and Europe's Transatlantic Dilemma: Toward an EU Strategic Autonomy?*, in LUNDESTAD G. (ed. by), *Just Another Major Crisis? The United States and Europe since 2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 95-117.
- BRADFORD A., POSNER E., *Universal Exceptionalism in International Law*, in *Harvard International Law Journal*, 52, 2011, pp. 1-54.
- BRADSHER K., SWANSON A., *For Both Trump and Xi, Trade Deal Comes amid Growing Pressures at Home*, in *The New York Times*, 12 October 2019.
- BRANDES I., MARX-JASKULSKI K. (eds.), *Poor Relief and Charity. Rural Societies in Europe, 1850-1930*, Lang, Frankfurt am Main et al., 2008.
- BRANDS H., *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Brookings Institution Press, New York, 2018.
- BRANDSMA G.J., *Transparency of EU Informal Trilogues through Public Feedback in the European Parliament: Promise Unfulfilled*, in *Journal of European Public Policy*, 26, 2018, pp. 1-20.
- BRAUNN T., *La flexicurity danese*, in BORIONI P. (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazioni*, Carocci, Roma, 2003, pp. 113-119.
- BRIGGS A., *The Welfare State in Historical Perspective*, in *European Journal of Sociology*, 2, 1961, pp. 221-258.
- BRÜCKWEH K., SCHUMANN D., WETZELL R.F., ZIEMANN B. (eds.), *Engineering Society: The Role of the Human and Social Sciences in Modern Societies, 1880-1980*, Palgrave, London, 2012.
- BURGESS W.R., *American Democracy and the Welfare State. Introduction*, in *Proceedings of the Academy of Political Science*, 24, 1950, pp. 109-111.
- BUSH G.H.W., *Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict*, in *American Presidency Project*, 6 March 1991, <https://www.>

presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-cessation-the-persian-gulf-conflict (24 luglio 2019).

- CALIC M.J., DRAGOVIĆ-SOSO J., RISTIĆ I., *La fine della Jugoslavia: tempo di bilanci*, a cura di PETRUNGARO S., in *Passato e presente*, 90, 2013, pp. 17-36.
- CALLEO D., *Follies of Power. America's Unipolar Fantasy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- CALLINICOS A., *Bonfire of Illusions. The Twin Crises of the Liberal World*, Polity, Cambridge, 2010.
- CANNIZZARO E., *Denialism as the Supreme Expression of Realism. A Quick Comment on NG v. European Council*, in *European Papers*, 2, 2017, pp. 251-257.
- CAROLI D., *Un Welfare State senza benessere. Insegnanti, impiegati, operai e contadini nel sistema di previdenza sociale dell'Unione Sovietica (1917-1939)*, Eum, Macerata, 2016.
- CARROL L., *Le avventure di Alice nel paese delle meraviglie*, trad. CENI A., intr. BARTEZZAGHI S., Einaudi, Torino, 2003.
- CASSESE A., *Remarks on Scelle's Theory of "Role Splitting" (dédoulement fonctionnel) in International Law*, in *European Journal of International Law*, 1, 1990, pp. 210-231.
- CHARREL M., *Le lent déclin des classes moyennes*, in *Le Monde*, 12 April 2019, p. 15.
- CHESSA O., *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016.
- CHOLLET M., HAMON G., *Le problème des assurances sociales en Alsace-Lorraine*, Girard & Brière, Paris, 1919.
- CHRISTIANSEN N.F., PETERSEN K. (eds.), *The Nordic Welfare States, Scandinavian Journal of History*, 26, 2001, pp. 153-267.
- CIVELLO G., *Armi, esplosivi e munizioni nel diritto penale*, in GAITO A., ROMANO B., RONCO M., SPANGHER G., *Digesto delle discipline penalistiche. VII Appendice di aggiornamento*, UTET, Torino, 2013, pp. 1-102.
- CLINTON H., *Hard Choices*, Simon & Schuster, New York, 2014.
- COASE R., *Impresa, mercato e diritto*, il Mulino, Bologna, 2006.
- CONFORTI B., *Le principe d'équivalence et le contrôle sur les actes communautaires dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in BREITENMOSER S. et al. (ed. by), *Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Liber Amicorum Luzius Wildhaber*, Nomos, Baden Baden, 2007, pp. 173-182.
- COOK L., *The Soviet Social Contract and Why it Failed. Welfare Policy and Workers' Politics from Brezhnev to Yeltsin*, Harvard University Press, Cambridge, 1993.
- CORTESE B., *À la recherche d'un parcours d'autoconstitution de l'ordre juridique interindividuel européen: essai d'une lecture pluraliste 50 ans après van Gend en Loos et Costa c. ENEL*, in CORTESE B. (a cura di), *Studi in onore di Laura Picchio Forlatti*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 301-309.
- CORTESE B., *ECJ and National Constitutional Courts: A Collaborative Law Approach*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 1, 2018, pp. 47-96.
- CORTESE B., *L'ordinamento dell'Unione europea tra autocostituzione, collaborazione e autonomia*, Giappichelli, Torino, 2018.

- CORTESE B., *Riflessioni sull'autonomia come limite: l'equilibrio tra libertà e condizionamento nel diritto dell'Unione europea, tra Unione, Stati membri ed individui*, in LENAERTS K. (a cura di), *Liber Amicorum in onore di Antonio Tizzano*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 222-246.
- CORTESE B., *Carta, CEDU e Costituzioni nazionali: un processo di codificazione tra autonomia, autopoiesi e International Collaborative Law*, in ANNONI A., FORLATI S., SALERNO F. (a cura di), *La codificazione nell'ordinamento internazionale e dell'Unione europea / Codification in international and European Union Law*, Editoriale Scinetifica, Napoli, 2019, pp. 457-506.
- CRAIG P., *Constitutional Principle, the Rule of Law and Political Reality: The European Union (Withdrawal) Act 2018*, in *The Modern Law Review*, 82, 2019, pp. 319-350.
- CREW A. et al., *The Unemployment Insurance Acts, 1920-1930*, Jordan & Sons, London, 1930.
- CROCE B., *Italia e Boemia. In memoria di T.G. Masaryk*, in *Quaderni della 'Critica'*, 2, 1945, pp. 81-87.
- CROUCH C., *The Strange Non-Death of Neoliberalism*, Polity, Cambridge, 2011.
- CURTIN D.M., *Transparency and Political Participation in EU Governance: A Role for Civil Society?*, in *Journal for Cultural Research*, 3, 1999, pp. 445-471.
- CURTIN D.M., LEINO P., *In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn*, in *Common Market Law Review*, 54, 2017, pp. 1673-1712.
- DALLISON P., *Trump: Europe Treats us Worse than China*, in *Politico*, 26 giugno 2019, <https://www.politico.eu/article/trump-europe-treats-us-worse-than-china/> (24 luglio 2019).
- DANIEL J., *Il diritto di dire no*, in *Libertà e socialismo. Momenti storici del dissenso*, SugarCo edizioni, Milano, 1977, pp. 11-17.
- DE NICOLÒ M. (a cura di), *La storia regionale in Italia tra comparazioni, apporti pluridisciplinari e ricerca di definizioni*, in *Memoria e ricerca*, 22, 2006, pp. 5-22.
- DE SENA P., *Still Three Different Status for Aliens, Citizens and Human Persons?*, in PISILLO MAZZESCHI R., DE SENA P. (eds.), *Global Justice, Human Rights and the Modernization of International Law*, Springer, Cham, 2018, pp. 239-254.
- DE SENA P., VITUCCI M.C., *The European Courts and the Security Council: Between Dédoulement Fonctionnel and Balancing of Values*, in *European Journal of International Law*, 20, 2009, pp. 193-228.
- DEHOUSSE R., NOVAK S., BENDJABALLAH S., *Consensus under Pressure*, in *Politique européenne*, 4, 2017, pp. 44-70.
- DEL PERO M., *Era Obama. Dalla speranza del cambiamento all'elezione di Trump*, Feltrinelli, Milano, 2017.
- DEL PERO M., ROMERO F. (a cura di), *Le crisi transatlantiche. Continuità e trasformazioni*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2007.
- DELAPERRIERE M., LORY B., MARÈS A. (dir.), *Europe médiane. Aux sources des identités nationales*, Institut d'Études Slaves, Paris, 2005.
- DELLA CANANEA G., *Differentiated Integration in Europe After Brexit: An Institutional and Legal Analysis*, 2018, *Paper*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3237402 (23 ottobre 2019).

- DELPÉRÉE A., *Politique sociale et intégration européenne*, Pichon&Durand-Azias, Parigi, 1956, pp. 160-199.
- DEMERTZIS M., *Tense Transatlantic Relations Put EU in Tough Spot*, in *Bruegel*, 5 March 2019, <https://bruegel.org/2019/03/tense-transatlantic-relations-put-eu-in-tough-spot/> (24 luglio 2019).
- DI GREGORIO A., ANGELI A. (eds.), *The Eurasian Economic Union and the European Union: Moving Towards a Greater Understanding*, Eleven International Publishing, The Hague, 2017.
- DI NOLFO E., *Il contesto politico militare*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, La nascita delle Costituzioni europee del secondo dopoguerra*, Cedam, Padova, 2000, pp. 13-46.
- DI NOLFO E., *Il mondo atlantico e la globalizzazione*, Mondadori Università, Milano, 2014.
- DJAMSHIDI A., VERNET H., *Florence Parly: 'L'espace est devenu un espace de conflictualité'*, in *Le Parisien*, 13 juillet 2019.
- DJOKIĆ D. (ed. by), *Yugoslavism: Histories of a Failed Idea, 1918-1992*, Hurst, London, 2003.
- DJOKIĆ D., *Elusive Compromise: A History of Interwar Yugoslavia*, Hurst, London, 2007.
- DOGO M., *Genesi e primi sviluppi degli Stati post-ottomani nei Balcani: fattori, repliche e variazioni*, in ID. (a cura di), *Schegge d'impero, pezzi d'Europa. Balcani e Turchia fra continuità e mutamento 1804-1923*, LEG, Gorizia, 2006, pp. 11-55.
- DOMSKIS L., *Globalizacija ir tapatybė: asmeninės pastabos apie lietuviškuosius tapatybės diskursus*, in *Sociologija. Mintis ir veiksmai*, 2, 2006, pp. 69-83.
- DONSKIS L., *Esė apie Europos sielą*, Versus Aureus, Vilnius, 2016.
- DRAGOVIĆ SOSO J., *Why Did Yugoslavia Disintegrate? An Overview of Contending Explanations*, in COHEN L.J., DRAGOVIĆ SOSO J. (eds.), *State Collapse in South Eastern Europe*, Purdue University Press, West Lafayette, 2008, pp. 1-39.
- DUBČEK A., *Le ventimila parole di Dubček per un'autentica democrazia socialista (30 ottobre 1967 – 4 agosto 1968)*, il Saggiatore, Milano, 1969.
- DUKE R., *Leaving the Paris Agreement Is a Bad Deal for the United States*, in *Foreign Policy*, 19 May 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/05/19/leaving-the-paris-agreement-is-a-bad-deal-for-the-united-states/> (24 luglio 2019).
- DULIĆ T., *Utopias of Nation. Local Mass Killing in Bosnia-Herzegovina, 1941-42*, Uppsala University Library, Uppsala, 2005.
- DUMBRELL J., *Clinton's Foreign Policy: Between the Bushes 1992-2000*, Routledge, London, 2009.
- ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, *Growth, Competitiveness and Employment*, Brussels, 1993.
- EFREMENTKO D., *Рождение Большой Евразии (La nascita della Grande Eurasia)*, in *Россия в Глобальной Политике (La Russia nella politica globale)*, May 2017 [*Спецвыпуск: Консерватизм Во Внешней Политике: XXI Век (Speciale: Il conservativismo in politica estera, secolo XXI, a cura di LUKYANOV F.)*], pp. 119-132.

- ELSTER J., *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*, Cambridge University Press, New York, 2013.
- EMSLEY C., JOHNSON E., SPIERENBURG P. (eds.), *Social Control in Europe, 1800-2000*, Ohio State University Press, Columbus, 2004.
- ENNSER-JEDENASTIK L., *Welfare Chauvinism in Populist Radical Right Platforms: The Role of Redistributive Justice Principles*, in *Social Policy Administration*, 52, 2018, pp. 293-314.
- EPSTEIN P., *Abraham Epstein: The Forgotten Father of Social Security*, University of Missouri Press, Columbia, 2007.
- ETZEMÜLLER T., *Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert*, Transcript, Bielefeld, 2009.
- FENWICK C.G., *Treaty Establishing the European Defence Community*, in *American Journal of International Law*, 46, 1952, pp. 698-700.
- FERRARA G., *La sovranità statale tra esercizio congiunto e delega permanente*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Ripensare lo Stato, Quaderni della Rassegna Parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 657-692.
- FERRARO T., *Le droit international humanitaire dans la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, in *Revue internationale de la Croix Rouge*, 846, 2002, pp. 435-461.
- FICHERA M., HÄNNINEN S., TUORI K. (eds.), *Polity and Crisis. Reflections on the European Odyssey*, Ashgate, Farnham-Burlington, 2014.
- FILIMONOVA T., *Chinese Russia: Imperial Consciousness in Vladimir Sorokin's Writing*, in *Region*, 3, 2014, pp. 219-244.
- FISHER A., *Economic Progress and Social Security*, Macmillan, London, 1946.
- FOLLESDAL A., HIX S., *Why There Is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 2006, pp. 533-562.
- FORD R., GOODWIN M., *Britain after Brexit. A Nation Divided*, in *Journal of Democracy*, 28, 2017, pp. 17-30.
- FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè, Milano, 2005.
- FOUCAULT M., *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- FRANZINETTI G., *Socio-political Engineering*, in CORNER P., LIM J.H. (eds.), *The Palgrave Handbook of Mass Dictatorship*, Palgrave, London, 2016, pp. 23-34.
- FRIEDMAN T., *Trump and Putin vs. America*, in *The New York Times*, 16 July 2018.
- FRIEDRICH C.J., *The Agricultural Basis of Emotional Nationalism*, in *The Public Opinion Quarterly*, 1, 1937, pp. 50-61.
- GAGGIOLI G., *A Legal Approach to Investigations of Arbitrary Deprivations of Life in Armed Conflicts: The Need for a Dynamic Understanding of the Interplay between IHL and HRL*, in *Questions of International Law*, 36, 2017, pp. 27-51.
- GAGNON V.P., *The Myth of Ethnic War: Serbia and Croatia in the 1990s*, Cornell University Press, Ithaca, 2004.

- GALLINO L., *Il modello sociale europeo e l'unità della UE*, in *Quaderni di Sociologia*, 59, 2012, pp. 15-26.
- GALOS A. (pod red.), *Polska w latach 1864–1918. Wybór tekstów źródłowych*, Wydawn. Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa, 1987.
- GAMSA M., *Refractions of China in Russia, and of Russia in China: Ideas and Things*, in *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 60, 2017, pp. 549-584.
- GENSCHEL P., JACHTENFUCHS M., *How the European Union Constrains the State: Multilevel Governance of Taxation*, in *European Journal of Political Research*, 50, 2011, pp. 293-314.
- GERAPETRITIS G., *New Economic Constitutionalism in Europe*, Hart, Oxford, 2019.
- GESTRICH A., LUTZ R. (Hrsg.), *Inklusion/Exklusion. Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart*, Lang, Frankfurt am Main, 2004.
- GINDERACHTER M. van, FOX J. (eds.), *National Indifference and the History of Nationalism in Modern Europe*, Routledge, New York, 2019.
- GIUBBONI S., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution. A Labour Law Perspective*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- GIUBBONI S., *Social Rights and Market Freedom in the European Constitution: A Reappraisal*, in TUORI K., SANKARI S. (eds.), *The Many Constitutions of Europe*, Routledge, London-New York, 2016, pp. 241-262.
- GIUBBONI S., *Freedom to Conduct a Business and EU Labour Law*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, pp. 172-190.
- GLYNN S., OXBORROW J., *Interwar Britain. A Social and Economic History*, Allen and Unwin, London, 1976.
- GOETHE, J.W. von, *Der Zauberlehrling (Ballade)*, in SCHILLER F. (Hrsg.), *Musen-Almanach für das Jahr 1798*, J.G. Cotta, Tübingen, 1798, pp. 32-37.
- GOLDBERG J., *The Obama Doctrine: The U.S. President Talks through his Hardest Decisions about America's Role in the World*, in *The Atlantic*, April 2016, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (24 luglio 2019).
- GOLUBIEW A., *Tutejsi (ze wspomnień)*, in *Znak*, 22, 1970, pp. 1306–1320.
- GOODMAN P., *On Trade, a Politically Feisty Trump Risks Economic Damage*, in *The New York Times*, 30 April 2017.
- GÖTZ N., PATEL K.K., *Facing the Fascist Model: Discourse and the Construction of Labour Service in the USA and Sweden in the 1930s and 1940s*, in *Journal of Contemporary History*, 41, 2006, pp. 57-73.
- GRASS G., MIŁOSZ C., SZYMBORSKA W., VENCLOVA T., *Pokalbiai apie ateitį / Gespräche über die Zukunft / Rozmowy o przyszłości pamięci*, Baltos lankos, Vilnius, 2001.
- GRIFFANTE A., *Oriente baltico. Un secolo di sguardi italiani su Lituania, Lettonia ed Estonia*, Aracne, Roma, 2018.
- GRIMMELIKHUIJSEN S., *A Good Man but a Bad Wizard: About the Limits and Future of Transparency of Democratic Governments*, in *Information Polity*, 17, 2012, pp. 293-302.
- GRIŠKIEVIČ L., MACHOVENKO J., PAUŽAITĖ-KULVINSKIENĖ J., VAIČAITIS V.A., *Lietuvos*

- konstitucionalizmo istorija (istorinë Lietuvos konstitucija): 1387 m. – 1566 m. – 1791 m. – 1990 m.*, Vilniaus universiteto leidykla, Vilnius, 2016.
- GUASTINI R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, vol. 51 di *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da SCHLESINGER P., Giuffrè, Milano, 2004.
- GUMPLOWICZ W., *Kwestya polska a socjalizm*, Życie, Warszawa, 1908.
- HABERMAN M., SANGER D., *Transcript: Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views*, in *The New York Times*, 26 March 2016.
- HABERMAS J., DERRIDA J., *February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe*, in *Constellations*, 10, 2003, pp. 291-297.
- HADDAD B., *Le paradis perdu: L'Amérique de Trump et la fin des illusions européennes*, Grasset, Paris, 2019.
- HAGEMANN S., *Voting, Statements and Coalition-Building in the Council from 1999 to 2006*, in NAURIN D., WALLACE H. (eds.), *Unveiling the Council of the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2008, pp. 36-63.
- HAJDARPASIC E., *Whose Bosnia? Nationalism and Political Imagination in the Balkans, 1840-1914*, Cornell University Press, Ithaca, 2015.
- HALL S., HELD D., *Citizens and Citizenship*, in JAKUES M., HALL S. (eds.), *New Times: The Changing Face of Politics in 1990s*, Lawrence & Wishart, London, 1989, pp. 173-188.
- HALPERN J.M., KIDECKEL D.A. (eds.), *Neighbors at War. Anthropological Perspectives on Yugoslav Ethnicity, Culture and History*, The Pennsylvania State University, University Park, 2000.
- HARRIET J., KANDIAH M., *The Myth of Consensus. New Views on British History, 1945–64*, Palgrave Macmillan, London, 1996.
- HAUPT H.G., MÜLLER M.G., WOOLF S.J. (eds.), *Regional and National Identities in Europe in the XIXth and XXth Centuries*, Kluwer, The Hague, 1998.
- HAVEL V., *Il potere dei senza potere*, CSEO, Bologna, 1979.
- HAYES-RENSHAW F., *The Council of Ministers*, in PETERSON J., SHACKLETON M. (eds.), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 68-95.
- HAYES-RENSHAW F., VAN AKEN W., WALLACE H., *When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, 2006, pp. 161-194.
- HECLO H., *Towards a New Welfare State?*, in FLORA P., HEIDENHEIMER A.J. (eds.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 1984, pp. 384-406.
- HEIMANN M., *Czechoslovakia. The State that Failed*, Yale University Press, New Haven-London, 2009.
- HENLEY J., *Angela Merkel: EU Cannot Completely Rely on US and Britain Anymore*, in *The Guardian*, 28 May 2017.
- HERING S., WAALDIJK B. (eds.), *Guardians of the Poor – Custodians of the Public. Welfare History in Eastern Europe 1900-1960*, Budrich, Opladen/Farmington Hills, 2006.

- HIRSH M., *Trump Just Gave North Korea More Than It Ever Dreamed of*, in *Foreign Policy*, 30 June 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/30/trump-has-already-given-north-korea-more-than-it-dreamed-of/> (24 luglio 2019).
- HOBBSBAWM E., *La fine della cultura. Saggio su un secolo in crisi di identità*, Rizzoli, Milano, 2013.
- HOOD C., *What Happens when Transparency Meets Blame-Avoidance?*, in *Public Management Review*, 9, 2007, pp. 191-210.
- HOOD C., *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?*, in *West European Politics*, 33, 2010, pp. 989-1009.
- HOOD C., HEALD D. (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, in *Proceedings of the British Academy*, 135, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- HÖPKEN W., *Der Zweite Weltkrieg in den jugoslawischen und post-jugoslawischen Schulbüchern*, in ID. (Hrsg.), *Öl ins Feuer? Schulbücher, ethnische Stereotypen und Gewalt in Südosteuropa*, Hahnsche Buchhandlung, Hannover, 1996, pp. 159-177.
- HÖPKEN W., *Guerra, memoria ed educazione in una società divisa: il caso della Jugoslavia*, in *Passato e presente*, 43, 1998, pp. 61-90.
- IADICICCO M.P., NUZZO V. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori e Mercati*, 2, 2016.
- IGNATIEFF M., *American Exceptionalism and Human Rights*, Princeton University Press, Princeton, 2005.
- ILIAS AKHTAR S., *U.S.-EU Trade and Investment Ties: Magnitude and Scope*, in *Congressional Research Service Paper*, 9 July 2019, <https://fas.org/sgrp/crs/row/IF10930.pdf> (24 luglio 2019).
- INGLOT T., *Welfare States in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge University Press, New York, 2008.
- INGLOT T., *Western Welfare States Watched from the East during the Cold War: Condemnation, Competition, and Creative Learning*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29, 2013, pp. 241-257.
- IRONSIDE K., *"I Beg You Not to Reject My Plea": The Late Stalinist Welfare State and the Politics of One-Time Monetary Aid, 1946-1953*, in *Journal of Social History*, 51, 2018, pp. 1045-1068.
- ISTITUTO NAZIONALE DI CULTURA FASCISTA, *Plutocrazia e Bolscevismo*, Quaderni di divulgazione, Roma, 1942.
- IVETIĆ E., *Jugoslavia sognata. Lo jugoslavismo delle origini*, Franco Angeli, Milano, 2012.
- JAFFE A., *Hormuz and Oil: The Global Problem of a Global Market*, in *Council of Foreign Relations*, 24 July 2019, <https://www.cfr.org/blog/hormuz-and-oil-global-problem-global-market> (24 luglio 2019).
- JAMES H., *Trump's Currency War Against Germany Could Destroy the EU*, in *Foreign Policy*, 2 February 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/02/02/trumps-currency-war-against-germany-could-destroy-the-european-union/> (24 luglio 2019).
- JODKO-NARKIEWICZ J., *Kwestya niepodległości w programach socjalistów polskich*, Krytyka, Lwów, 1901.

- JOHNSON C., *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, Metropolitan Books, New York, 2005.
- JOVIĆ D., *Yugoslavia. A State that Withered Away*, Purdue University Press, West Lafayette, 2009.
- JUDSON P.M., *Guardians of the Nation: Activists on the Language Frontiers of Imperial Austria*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2006.
- JUDT T., SNYDER T., *Novecento. Il secolo degli intellettuali e della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- KAGAN R., *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Knopf, New York, 2003.
- KALYVAS S.N., *Promises and Pitfalls of an Emerging Research Program: the Microdynamics of Civil War*, in KALYVAS S.N., SHAPIRO I., MASOUD T. (eds.), *Order, Conflict, and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 397-421.
- KALYVAS S.N., *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.
- KARAGANOV S., *The New Cold War and the Emerging Greater Eurasia*, in *Journal of Eurasian Studies*, 9, 2018, pp. 85-93.
- KATZ J., TAUSSIG T., *An Inconvenient Truth: Addressing Democratic Backsliding within NATO*, in *Brookings Institution*, 10 July 2018, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/10/an-inconvenient-truth-addressing-democratic-backsliding-within-nato/> (24 luglio 2019).
- KAUFFMANN S., *Chaque jour qui passe renforce une évidence: il faut repenser l'OTAN, et sans doute penser l'après-OTAN*, in *Le Monde*, 3 Avril 2019.
- KELLY P.J., *The European Revolutions of 1848 and the Transnational Turn in Civil War History*, in *The Journal of the Civil War Era*, 4, 2014, pp. 431-443.
- KERSHAW I., *All'inferno e ritorno. Europa 1914-1949*, Laterza, Bari-Roma, 2016.
- KESSEDIAN C., *Le droit international collaboratif*, Pedone, Paris, 2016.
- KEYNES J.M., *The End of laissez-faire*, Hogart Press, London, 1926, ora in ID., *The Collected Writing of John Maynard Keynes*, 9, Cambridge University Press, Cambridge, 1978, pp. 287-288.
- KING J., *Budweiser Czechs and Germans: A Local History of Bohemian Politics, 1848-1948*, Princeton University Press, Princeton, 2002.
- KIRKPATRICK D., HUBBARD B., HALBFINGER D., *Trump's Abrupt Shifts in Middle East Unnerve U.S. Allies*, in *The New York Times*, 13 October 2019.
- KNABE H. (Hrsg.), *Aufbruch in eine andere DDR. Reformer und Oppositionelle zur Zukunft ihres Landes*, Rowohlt, Reinbek, 1989.
- KOLSTØ P., *Identifying with the Old or the New State: Nation-Building vs. Yugonostalgia in the Yugoslav Successor States*, in *Nations and Nationalism*, 20, 2014, pp. 760-781.
- KOLSTØ P., *Strategies of Symbolic Nation-Building in South Eastern Europe*, Routledge, London-New York, 2014.
- KOMÁREK J., *Czech Constitutional Court Playing with Matches*, in *European Constitutional Law Review*, 8, 2012, pp. 323-337.

- KOMÁREK J., *Playing with Matches: The Czech Constitutional Court's Ultra Vires Revolution*, in STEINBEIS M., KEMMERER A., MÖLLERS C. (Hrsg.), *Krise und Konstitutionalisierung in Europa*, Nomos, Baden-Baden, 2015, pp. 101-107.
- KORB A., *Im Schatten des Weltkriegs. Massengewalt der Ustaša gegen Serben, Juden und Roma in Kroatien 1941-1945*, Hamburger Edition, Hamburg, 2013 (ed. it. Mas-sari Editore, 2018).
- KÖRNER A., *Beyond Nation States: New Perspectives on the Habsburg Empire*, in *European History Quarterly*, 48, 2018, pp. 516-533.
- KOSÍK K., *Dialettica del concreto*, Bompiani, Milano, 1965.
- KOSÍK K., *La nostra crisi attuale*, Editori Riuniti, Roma, 1968.
- KOTT S., PATEL K.K. (eds.), *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford University Press, Oxford, 2018.
- KRUGMAN P., *America, the Cowardly Bully*, in *The New York Times*, 4 March 2019.
- KUMAR K., *Nation-States as Empires, Empires as Nation-States: Two Principles, One Practice?*, in *Theory and Society*, 39, 2010, pp. 119-143.
- KUNDNANI H., PUGLIERIN J., *Atlanticist and 'Post-Atlanticist' Wishful Thinking*, in *German Marshall Fund of the United States*, 3 January 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking> (24 luglio 2019).
- KUPCHAN C., *The End of the American Era: US Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, Knopf, New York, 2002.
- KUZNETSOVA A., *Reflecting on Greater Eurasia and Its Role in the World*, in *RIAC Russian International Affairs Council*, 1 September 2017, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/greater-eurasia-perceptions-from-russia-the-european-union-and-china/> (18 maggio 2019).
- L'HORTY Y., *L'Europe sociale n'existe pas*, in *Idées économiques et sociales*, 154, 2008, pp. 18-23.
- LAGUTINA M., *Improving Relations with Russia and Ukraine*, in AMIGHINI A. (ed. by), *China's Belt and Road: a Game Changer?*, ISPI, Milano, 2017, pp. 53-74.
- LAMPE J.R., JACKSON M.R., *Balkan Economic History (1550-1950). From Imperial Borderlands to Developing Nations*, Indiana University Press, Bloomington, 1982.
- LAU J., ULRICH B., *Something New in the West*, in *Die Zeit*, 25 October 2017, <https://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values> (24 luglio 2019).
- LAVROV S., *Foreign Minister Sergey Lavrov's Address and Answers to Questions at the 53rd Munich Security Conference*, in *The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation*, 18 February 2017, http://www.mid.ru/en/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/2648249 (18 maggio 2019).
- LEIBOVITZ C., FINKEL A., *Il nemico comune. La collusione antisovietica fra Gran Bretagna e Germania nazista*, Fazi, Roma, 2005.
- LEONAS P., *Apie tautiszka idėjų*, in *Šviesa*, 6-8, 1888, p. 13.
- LEONCINI F., *La questione dei Sudeti 1918-1938*, Liviana, Padova, 1976.
- LEONCINI F., *Die Sudetenfrage in der europäischen Politik. Von den Anfängen bis 1938. Mit einem Nachwort von Koloman Gajan, Hobbing, Essen, 1988.*

- LEONCINI F. (a cura di), *Che cosa fu la "Primavera di Praga"? Idee e progetti di una riforma politica e sociale*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989.
- LEONCINI F., *L'opposizione all'Est 1956-1981. Raccolta di testi con introduzione e bibliografia*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989.
- LEONCINI F., *Y avait-il des alternatives à la Tchécoslovaquie?*, in *Československo 1918-1938*, 2, Historický ústav, Praha, 1999, pp. 502-508.
- LEONCINI F., *L'Europa centrale. Conflittualità e progetto. Passato e presente tra Praga, Budapest e Varsavia*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2003.
- LEONCINI F. (a cura di), *Il Patto di Roma e la Legione ceco-slovacca. Tra Grande Guerra e Nuova Europa*, Kellermann, Vittorio Veneto, 2014.
- LEONCINI F., *Milan Rastislav Štefánik, scienziato slovacco e protagonista della grande guerra*, in *Slavia*, 24, 2015, pp. 45-59.
- LEONCINI F., *Alternativa mazziniana*, Castelvechi, Roma, 2018.
- LEONCINI F., *Dubček. Il socialismo della speranza*, Gangemi, Roma, 2018.
- LEONHARD J., HIRSCHHAUSEN U. von, *Imperi e stati Nazionali nell'Ottocento*, il Mulino, Bologna, 2014.
- LEVIN M.L., *The Next Great Clash. China and Russia vs. the United States*, Praeger, Westport-London, 2008.
- LICKOVÁ M., *European Exceptionalism in International Law*, in *European Journal of International Law*, 19, 2008, pp. 463-490.
- LINDENMEYR A., *Poverty is not a Vice: Charity, Society and the State in Imperial Russia*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- LUBINA M., *Russia and China: A Political Marriage of Convenience*, Budrich, Opladen-Berlin-Toronto, 2017.
- LUCASSEN L., *A Brave New World: The Left, Social Engineering, and Eugenics in Twentieth Century Europe*, in *International Review of Social History*, 55, 2010, pp. 265-296.
- LUDWIG E., *Gespräche mit Masaryk. Denker und Staatsmann*, Querido Verlag, Amsterdam, 1935.
- LUKIN A.V., *Россия И Китай: Четыре Века Взаимодействия. История, Современное Состояние И Перспективы Развития Российско-Китайских Отношений* (Russia e Cina: Quattro secoli di interazione. Storia, situazione attuale e prospettive di sviluppo delle relazioni sino-russe), Izdatel'stvo Ves'Mir, Mosca, 2013.
- LUNDESTAD G. (ed. by), *No End to Alliance. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Palgrave-Macmillan, London, 1998.
- LUNDESTAD G., *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 273-279.
- LUNDESTAD G. (ed. by), *Just Another Major Crisis? The United States and Europe since 2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- LUTE D., BURNS N., *NATO at Seventy: An Alliance in Crisis*, in *Harvard Kennedy School Belfer Center Report*, February 2019, p. 1, <https://www.belfercenter.org/publication/nato-seventy-alliance-crisis> (24 luglio 2019).

- MACCORMICK N., *Beyond the Sovereign State*, in *Modern Law Review*, 56, 1993, pp. 1-18.
- MACCORMICK N., *The Maastricht Urteil: Sovereignty Now*, in *European Law Journal*, 1, 1995, pp. 259-266.
- MACCORMICK N., *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- MAIER C.S., *The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after World War II*, in ID., *In Search of Stability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 121-152.
- MAIER C.S., *The Two Postwar Eras and The Conditions for Stability in Twentieth Century Western Europe*, in ID., *In Search of Stability*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, pp. 153-184.
- MAĪSKI I., *Journal 1932-1943. Les révélations inédites de l'ambassadeur russe à Londres*, Les Belles Lettres, Paris, 2017.
- MALEŠEVIĆ S., *The Sociology of War and Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- MANN T., *Moniti all'Europa*. Introduzione di Giorgio Napolitano, Oscar Mondadori, Milano, 2017.
- MARÈS A., SOUBIGOU A., *L'Europe centrale & médiane dans l'Europe du XX^e siècle*, Ellipses, Paris, 2017.
- MARGAIRAZ M., *La guerre-monde, matrice du Welfare State?*, in AGLAN A., FRANK R. (dir.), *1937-1947: La guerre-monde*, 2, Gallimard, Parigi, 2015, pp. 883-912.
- MARGOLIUS KOVÁLY H., *Sotto una stella crudele. Una vita a Praga, 1941-1968*, Adelphi, Milano, 2017.
- MARRONE A., *Nato: 70 anni di successi e sfide e una crisi di mezza età*, in *Istituto Affari Internazionali*, 3 aprile 2019, <https://www.affarinternazionali.it/2019/04/nato-70-anni-successi-sfide/> (24 luglio 2019).
- MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge, 1950.
- MARTELLI B., *La guerra in Bosnia. Violenza dei miti*, il Mulino, Bologna 1997.
- MASALA P., *Libertad de circulación y de residencia y acceso a las prestaciones sociales de los ciudadanos europeos "inactivos": Construcción y deconstrucción de un estatuto de integración social transnacional*, in CARMONA CONTRERAS A.M. (dir.), *Construyendo un estándar europeo de derechos fundamentales*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2018, pp. 219-244.
- MASARYK T.G., *La Nuova Europa. Il punto di vista slavo*, a cura di LEONCINI F., Edizioni Studio Tesi, Pordenone-Padova, 1997.
- MASTNY V., *The Cold War and Soviet Insecurity. The Stalin Years*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- MAURO E., *Il buio dopo l'Occidente*, in *la Repubblica*, 18 luglio 2018.
- MAZARR M.J., *The Once and Future Order: What Comes after Hegemony?*, in *Foreign Affairs*, 96, 2017, pp. 25-32.
- MAZZINI G., *Del moto nazionale slavo e Lettere slave*, in ID., *Lettere slave e altri scritti*, a cura di BRANCACCIO G., Biblion edizioni, Milano, 2007.
- MAZZOLDI P., NIGRO M., VOCI C., *Fisica²*, 1, Edises, Napoli, 2000.

- MEARSHEIMER J.J., *The Tragedy of Great Powers Politics*, Norton, London, 2014.
- MEDIŠAUSKIENĖ Z., *Lietuvos samprata XIX a. virduryje*, in ID., *Praeities baruose* LII, Žara, Vilnius, 1999, pp. 217-224.
- MERTON R.K., BARBER E., *The Travels and Adventures of Serendipity*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- MIKNYS R., *Lietuvos demokratų partija 1902-1915 metais*, LII leidykla, Vilnius, 1995.
- MILLET-DEVALLE V. (dir.), *L'Union européenne et le droit international humanitaire (Colloque, Nice, 18-19 juin 2009)*, Pedone, Paris, 2010.
- MIŁOSZ C., VENCLOVA T., *Dialog o Wilnie*, Niezależna Oficyna Wydawnicza, Warszawa, 1981.
- MILWARD A., *The Committee of European Economic Cooperation (CEEC) and the Advent of the Customs Union*, in LIPGENS W. (ed. by), *A History of European Integration*, 1, 1945-1947, Clarendon Press, Oxford, 1982, pp. 507-569.
- MILWARD A., *The Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Methuen&co., London, 1984.
- MILWARD A., *The European Rescue of the Nation-State*, London-New York, Routledge, 2000.
- MILWARD A., *The Life and Death of the Great European Boom*, in *Journal of European Integration History*, 20, 2014, pp. 53-74.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, *Texte officiel et complet de la Loi sur les Assurances sociales. Loi du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1930*, Etienne Chiron Editeur, Paris, 1930.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Relazione sui lavori della Commissione per la riforma della previdenza sociale (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948)*, Roma, Atel, 1948.
- MOCKUTĖ M., *The Images of The Baltic States in the International Media upon Accession to NATO and the EU*, in *Lithuanian Foreign Policy Review*, 21, 2008, pp. 10-37.
- MOORE M., *Arming the Embargoed: A Supply-Side Understanding of Arms Embargo Violations*, in *Journal of Conflict Resolution*, 54, 2010, pp. 593-615.
- MORELLI G., *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, 89, 1956, pp. 441-601.
- MOSES J.A., *German Social Policy (Sozialpolitik) in the Weimar Republic 1919-1933*, in *Labour History*, 42, 1982, pp. 83-93.
- MOTIEKA E., *Didysis Vilniaus seimas*, LII leidykla, Vilnius, 1996.
- MOURAVIEVA N., *La sécurité sociale en URSS. Rapport du Ministre de la sécurité sociale de la RSFSR*, Editions Langues Etrangères, Mosca, 1956.
- MÜLLER M.G., PETRI R. (Hrsg.), *Die Nationalisierung von Grenzen: zur Konstruktion nationaler Identität in sprachlich gemischten Grenzregionen*, Verlag Herder-Institut, Marburg, 2002.
- MUSSOLINI B., *Il secolo scorso ha visto l'economia capitalistica, il secolo attuale vedrà l'economia corporativa. Congresso dei Sindacati fascisti, Roma 7 maggio 1928-VII*, in ID., *Mussolini parla agli operai*, Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Industria, Roma, 1941.

- MUSSOLINI B., *La più alta giustizia sociale fra i popoli condizione essenziale per la più alta giustizia sociale fra le classi. Teatro Adriano, 23 febbraio 1941*, in ID., *Mussolini parla agli operai*, Confederazione Fascista dei Lavoratori dell'Industria, Roma, 1941.
- NAURIN D., *Transparency, Publicity, Accountability: The Missing Links*, in *Swiss Political Science Review*, 12, 2006, pp. 90-98.
- NIELSEN C.A., *Making Yugoslavs: Identity in King Aleksander's Yugoslavia*, Toronto University Press, Toronto, 2014.
- NIKLISSON L., *Competing Narratives on the European Social Model: The Birth of a Rhetorical Alliance*, in *L'Europe en Formation*, 2, 2014, pp. 67-79.
- NOLAN M., *The Transatlantic Century. Europe and America, 1890–2010*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.
- NOLTE G., AUST H.P., *European Exceptionalism?*, in *Global Constitutionalism*, 2, 2013, pp. 407-436.
- NOVAK S., *La Prise de Décision au Conseil de l'Union Européenne: Pratiques du Vote et du Consensus*, Dalloz, Paris, 2011.
- NOVAK S., *The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 51, 2013, pp. 1091-1107.
- NOVAK S., HILLEBRANDT M., *Analysing the Trade-off between Transparency and Efficiency in the Council of the European Union*, in *Journal of European Public Policy*, 1, 2019, pp. 1-19.
- NOVIKOV D., *Рыцарь российского реализма (Il cavaliere del realismo russo), in Россия в Глобальной Политике (La Russia nella politica globale), [Спецвыпуск: Консерватизм Во Внешней Политике: XXI Век (Speciale: Il conservatismo in politica estera, secolo XXI, a cura di LUKYANOV F.)]*, 2017, pp. 119-132.
- OBINGER H., SCHMITT C., *Guns and Butter? Regime Competition and the Welfare State during the Cold War*, in *World Politics*, 2, 2011, pp. 246-270.
- O'SULLIVAN A., *How Transparency Can Be Improved in the Way EU Laws Are Negotiated and Agreed*, in *LSE European Politics and Policy (EUROPP) Blog*, 2016.
- PACE L.F., *I fondamenti del diritto antitrust europeo. Norme di competenza e sistema applicativo dalle origini alla Costituzione europea*, Giuffrè, Milano, 2005.
- PADOA-SCHIOPPA T., *Parigi e Berlino. Ritorno alla realtà*, in *Suppl. CorSera*, 26 agosto 2003, p. 1.
- PALIER B., *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- PALIER B., *Du Welfare au Workfare: les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté*, in *Déc*, 2, 2008, pp. 162-168.
- PALMER T.G., *The Fall of the Berlin Wall*, Cato Institute, 9 November 1999, <https://www.cato.org/publications/commentary/fall-berlin-wall> (27 maggio 2019).
- PARKER A., *Donald Trump, in Scotland, Calls 'Brexit' Result 'a Great Thing'*, in *The New York Times*, 24 June 2016.

- PARLATO G., *Il convegno di studi italo-francesi (1935) con il testo integrale degli atti*, Fondazione Ugo Spirito, Roma, 1990.
- PATEL K.K., *The New Deal: A Global History*, Princeton University Press, Princeton, 2016.
- PATOČKA J., *Saggi eretici sulla filosofia della storia*, CSEO, Bologna, 1981.
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999, pp. 703-750.
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11, 2015, pp. 541-562.
- PERTEGHELLA A., FRUSCIONE G., *70 anni di NATO: sfide e prospettive dell'Alleanza Atlantica*, in *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, 4 aprile 2019, <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/70-anni-di-nato-sfide-e-prospettive-dellalleanza-atlantica-22739> (24 luglio 2019).
- PESCATORE P., *Le droit de l'intégration*, Sijthoff, Leiden, 1972.
- PETERSEN K., BÉLAND D. (eds.), *Analysing Social Policy Concepts and Language. Comparative and Transnational Perspectives*, Policy Press at the University of Bristol, Bristol, 2014.
- PETRI R. (a cura di), *Regioni plurilingue e frontiere nazionali*, in *Memoria e ricerca*, 15, 2004, e Franco Angeli, Milano, 2004.
- PETRI R., *Balcani: teleologia di una regione*, in ID. (a cura di), *Balcani, Europa. Violenza, politica, memoria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 1-22.
- PETROVIĆ T., *The Political Dimension of Post-Socialist Memory Practices: Self-Organized Choirs in the Former Yugoslavia*, in RISTIĆ I. (ed. by), *Defragmenting Yugoslavia*, numero tematico di *Südosteuropa*, 59, 2011, pp. 315-329.
- PETRUNGARO S., *Popular Protest Against Hungarian Symbols in Croatia (1883-1903). A Study in Visual History*, in *Cultural and Social History*, 13, 2006, pp. 503-520.
- PETRUNGARO S., *Jugostalgia. Ripensamenti al cospetto della Jugoslavia defunta*, in PETRI R. (a cura di), *Nostalgia. Memoria e passaggi tra le sponde dell'Adriatico*, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma, 2009, pp. 255-274.
- PETRUNGARO S., *Pietre e fucili. La protesta sociale nelle campagne croate di fine Ottocento*, Viella, Roma, 2009.
- PETRUNGARO S., *La 'Lotta di liberazione popolare' in Jugoslavia e negli stati successori: una questione di (r)esistenza*, in AGOSTI A., COLOMBINI C. (a cura di), *Resistenza e autobiografia della nazione. Uso pubblico, rappresentazione, memoria*, Edizioni Seb 27, Torino, 2012, pp. 309-319.
- PETRUNGARO S., *Hostels for Jobless Workers in Interwar Yugoslavia (1921-1941)*, in *International Review of Social History*, 59, 2014, pp. 443-471.
- PETRUNGARO S., *Tra particolare e generale. Sulla violenza nei Balcani*, in PETRI R. (a cura di), *Balcani, Europa. Violenza, politica, memoria*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 23-36.
- PETRUNGARO S., *Mendiants et philanthropie dans la Yougoslavie de l'entre-deux-guerres*, in *Revue d'histoire de la protection sociale*, 11, 2018, pp. 92-116.
- PETRUNGARO S., *The Medical Debate about Prostitution and Venereal Diseases in Yugoslavia (1918-1941)*, in *Social History of Medicine*, 32, 2019, pp. 121-142.

- PEW RESEARCH CENTER, *Confidence in the U.S. President*, <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/6> (24 luglio 2019).
- PICCHIO FORLATI M.L., *Il diritto dell'Unione europea fra dimensione internazionale e transnazionalità*, in *Jus*, 1, 1999, pp. 461-473.
- PIERSON P., *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in ID. (ed. by), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 410-456.
- PIERSON P., *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- PILSUDSKI J., *Nasze stanowisko na Litwie*, in *Walka*, 3 novembre 1903, pp. 3-5.
- PINK L., *Freedom from Fear. The Interrelation of Domestic and International Programs*, Harper&Brothers, New York-London, 1944.
- PIRIS J.C., *Union européenne: comment rédiger une législation de qualité dans 20 langues et pour 25 États membres*, in *Revue du droit public*, 121, 2005, pp. 475-491.
- PIRJEVEC J., *Il giorno di San Vito. Jugoslavia 1918-1922, storia di una tragedia*, Nuova ERI, Torino, 1993.
- POIARES MADURO L.M., *Contra-punctual Law: Europe's Constitutionalism in Action*, in WALKER N. (ed. by), *Sovereignty in Transition*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 501-537.
- POSEN B., *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2014.
- PRELLER L., *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Athenäum, Düsseldorf, 1978.
- PUETTER U., *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*, Oxford University Press, Oxford-New York, 2014.
- PUTIN V., *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, in *President of Russia*, 10 February 2007, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034> (18 maggio 2019).
- RAINE T., *The Value of Article 14 ECHR: The Supreme Court and the 'Bedroom Tax'*, in *UK Constitutional Law Association*, 28 November 2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/11/28/thomas-raine-the-value-of-article-14-echr-the-supreme-court-and-the-bedroom-tax/> (23 ottobre 2019).
- RAMET S.P., *The Three Yugoslavias. State-Building and Legitimation, 1918-2005*, Indiana University Press, Bloomington-Indianapolis, 2006.
- RAPINI A., *Il discorso politico di Luigi Rava: lavoro, democrazia, riforma sociale*, in MATTERA P. (a cura di), *Momenti del "Welfare" in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Viella, Roma, 2012, pp. 19-53.
- RAUDVERE C. (ed. by), *Nostalgia, Loss and Creativity in South-East Europe: Political and Cultural Representations of the Past*, Palgrave Macmillan, London, 2018.
- RIFKIN J., *The European Dream: How Europe's Vision of the Future Is Quietly Eclipsing the American Dream*, Tarcher Perigee, New York, 2005.
- RISTIĆ I., *Rapprochement as a Paradigm Shift: Does the Wheel Come Full Circle in Former Yugoslavia*, in ID. (ed. by), *Defragmenting Yugoslavia*, numero tematico di *Südosteuropa*, 59, 2011, pp. 286-300.

- RITTER G., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenburg, München, 1991.
- RODGERS D.T., *Atlantic Crossings: Social Politics in a Progressive Age*, Harvard University Press, Harvard, 2000.
- ROMANO S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1953.
- RÖMER M., *Litwa. Studium o odrodzeniu narodu litewskiego*, Polskie Towarzystwo Nakładowe, Lwów, 1908.
- RÖMER M., *Svarbiausios valstybinės problemos Italų fašizme ir Sovietuose*, M. Kuktos spaustuvė, Kaunas, 1933.
- RÖMER M., *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. II dalis. Konstitucines institucijos, I tomas: Suverenitetas*, Pradai, Vilnius, 1995.
- ROOSEVELT F.D., *1941 State of the Union Address “The Four Freedoms”*, Discourse pronounced on January 6, 1941.
- ROTH A. et al., *Trump Calls European Union a ‘Foe’ – Ahead of Russia and China*, in *The Guardian*, 15 July 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/15/donald-trump-vladimir-putin-helsinki-russia-indictments> (24 luglio 2019).
- ROZMAN G., *The Sino-Russian Challenge to World Order. National Identities, Bilateral Relations, and East versus West in the 2010s*, Woodrow Wilson Center, Stanford University Press, Stanford, 2014.
- RYBAKOV A.M. et al., *The Unknown Primakov. Memoirs*, TPP RF, Moscow, 2016.
- SAKWA R., *Russia against the Rest. The Post-Cold War Crisis of World Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- SALVATICI S. (a cura di), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005.
- SAMARANI G., *Cina: la vera sfida alla leadership occidentale*, in COLOMBO A., MAGRI P. (a cura di), *La fine di un mondo. La deriva dell’ordine liberale*, Rapporto ISPI 2019, Ledi Publishing, Milano, 2019, pp. 106-112.
- SANTOMASSIMO G., *La terza via fascista. Il mito del corporativismo*, Carocci, Roma, 2006.
- SASSOON D., *Cento anni di socialismo*, Editori Riuniti, Roma, 1997.
- SCHARPF F., *Governing in Europe: Effective and Democratic*, Oxford University Press, Oxford-New York, 1999.
- SCHEPARD A., *Afghanistan: China’s ‘New Silk Road’ Picks Up Where Hillary Clinton’s Flopped*, 9 September 2016, <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2016/09/09/chinas-new-silk-road-picks-up-where-hillary-clintons-flopped-in-afghanistan/#361d93bc63f9> (18 maggio 2019).
- SCHMITT G.J. (ed. by), *Rise of the Revisionists. Russia, China, and Iran*, AEI Press, Washington DC, 2018.
- SCHUBERT C., *Die Macht des Volkes und die Ohnmacht des Denkens: Studien zum Verhältnis von Mentalität und Wissenschaft im 5. Jahrhundert v. Chr.*, Steiner, Stuttgart, 1992.
- SCHWELLER R., *Rising Powers and Revisionism in Emerging International Orders*, in *Valdai Papers*, 16 May 2015, <http://valdaiclub.com/files/11391/> (18 maggio 2019).

- SÉMELIN J., *Purificare e distruggere. Usi politici dei massacri e dei genocidi*, Einaudi, Torino, 2007 (ed. originale 2005).
- SFORZA C., *L'Italia dal 1914 al 1944 quale io la vidi*, Mondadori, Roma, 1944.
- SFORZA C., *Jugoslavia. Storie e ricordi*, Rizzoli, Milano, 1948.
- SHAPIRO J., GORDON P., *How Trump Killed the Atlantic Alliance*, in *Foreign Affairs*, 26 February 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-02-26/how-trump-killed-atlantic-alliance> (24 luglio 2019).
- SHEHU B., *I miei Balcani, coscienza d'Europa*, in *La Lettura*, suppl. *CorSera*, 395, 23 giugno 2019, pp. 62-63.
- SIMON D., *Les assurances sociales et les mutualistes (1920-1932)*, in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 4, 1987, pp. 587-614.
- SIRONI A., *La tutela della persona in conseguenza di danni all'ambiente nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani. Tra diritto al rispetto della vita privata e diritto alla vita*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 1, 2011, pp. 5-34.
- SIRUTAVIČIUS V., *Sui rapporti tra lituani ed ebrei nella Repubblica lituana (1918-1940)*, in GRIFFANTE A. (a cura di), *Confini della modernità: lituani, non-lituani e Stato nazionale nella Lituania del XX secolo*, ICM, Gorizia, 2010, pp. 120-140.
- SKOCPOL T., *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, Harvard University Press, Cambridge, 1992.
- SLATAPER S., *Scritti politici*, a cura di STUPARICH G., Mondadori, Milano, 1954.
- SMITH S.A., *La rivoluzione russa: un impero in crisi (1890-1928)*, Carocci, Roma, 2017.
- SOMMELLA V., *Un console in trincea. Carlo Galli e la politica estera dell'Italia liberale (1905-1922)*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.
- SPEZIALE V., *La mutazione genetica del diritto del lavoro*, in IADICICCO M.P., NUZZO V. (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, in *Quaderni della Rivista Diritti Lavori e Mercati*, 2, 2016, pp. 33-105.
- STALIŪNAS D., *Hybrid Identities in the Era of Ethno-Nationalism: The Case of the Krajojvy in Lithuania*, in *Acta Baltico-Slavica*, 42, 2018, pp. 253-270.
- STASAVAGE D., *Does Transparency Make a Difference? The Example of the European Council of Ministers*, in HOOD C., HEALD D. (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?*, in *Proceedings of the British Academy*, 135, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 165-179.
- STEWART P., *Trump, in His Own Mad Way, Has Forced a Real Debate Over Transatlantic Ties*, in *Council of Foreign Relations*, 10 June 2019, <https://www.cfr.org/blog/trump-his-own-mad-way-has-forced-real-debate-over-transatlantic-ties> (24 luglio 2019).
- STIGLITZ J., *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, Norton, New York, 2004.
- SURI L., *American Pressure Against Revisionist Russia and China*, in *ISPI online*, 21 December 2018, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/american-pressure-against-revisionist-russia-and-china-21830> (18 maggio 2019).
- SZULC T., *Czechoslovakia since World War II*, Grosset & Dunlap, New York, 1971.
- TABERY E., *Opuštěná společnost. Česká cesta od Masaryka po Babiše*, Paseka, Praha, 2017.

- TAYLOR-GOOPY P., LERUTH B., CHUNG H., *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- TODOROVA M., ZSUZSA G. (eds.), *Post-Communist Nostalgia*, Berghahn Books, New York-Oxford, 2010.
- TOOZE A., *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*, Penguin, London, 2018.
- TORP C., *Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat. Alter und Alterssicherung in Deutschland und Großbritannien von 1945 bis heute*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 2015.
- TRENIN D., *Moscow Determined to Follow its Own Path*, in *Global Times*, 1 April 2014, <http://www.globaltimes.cn/content/852090.shtml#.Uzv4oVKKDcv> (18 maggio 2019).
- TROCH P., *Nationalism and Yugoslavia: Education, Yugoslavism and the Balkans before World War II*, I.B. Tauris, London-New York, 2015.
- TRUMP D., *Crippled America. How to Make America Great Again*, Simon & Schuster, New York, 2015.
- TRUMP D., *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/new-national-security-strategy-new-era/> (24 luglio 2019).
- TRUMP D., SCHWARTZ T., *Trump: The Art of the Deal*, Random House, New York, 1987.
- TRYFONIDOU A., *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Hart, Oxford-Portland, 2016.
- TUORI K[aarlo], *The Eurozone Crisis as a Constitutional Crisis*, in FICHERA M., HÄNNINEN S., TUORI K. (eds.), *Polity and Crisis. Reflections on the European Odyssey*, Ashgate, Farnham-Burlington, 2014, pp. 3-40.
- TUORI K[aarlo], TUORI K[laus], *The Eurozone Crisis: A Constitutional Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.
- TUORI K., SANKARI S. (eds.), *The Many Constitutions of Europe*, Routledge, London-New York, 2016.
- United States Bombs Syrian Government Facilities in Response to Chemical Weapons*, in *American Journal of International Law*, 112, 2018, pp. 522-527.
- URBAŃCZYK M., *Idea ULB (Ukraina-Litwa-Białoruś) w myśli Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego*, in FIKTUS P., MALEWSKI H., MARSZAŁ M. (pod red.), „Rodzinna Europa”. *Europejska myśl polityczno-prawna u progu XXI wieku*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2015, pp. 1-14.
- VACCARINO G., *Storia della resistenza in Europa 1938-1945. I paesi dell'Europa centrale: Germania, Austria, Cecoslovacchia, Polonia*, Feltrinelli, Milano, 1981.
- VAN KERSBERGEN K., *The Welfare State in Europe*, in AA.VV., *The Search for Europe: Contrasting Approaches*, BBVA Openmind, 2014, <https://www.bbvaopenmind.com/en/articles/the-welfare-state-in-europe/> (27 maggio 2019).
- VAN KERSBERGEN K., VIS B., HEMERIJCK A., *The Great Recession and Welfare State*

- Reform: Is Retrenchment Really the Only Game Left in Town?*, in *Social Policy & Administration*, 48, 2014, pp. 883-904.
- VASILYEVA N., LAGUTINA M., *The Russian Project of Eurasian Integration. Geopolitical Prospects*, Lexington Books, Lanham-Boulder-New York-London, 2016.
- VELIKONJA M., *Titostalgia: A Study of Nostalgia for Josip Broz*, Peace Institute, Ljubljana, 2008.
- VELIZ F., *The Politics of Croatia-Slavonia 1903-1918. Nationalism, State Allegiance and the Changing International Order*, Harrassowitz Verlag, Wiesbaden, 2012.
- VENCLOVA T., *Cinquantuno poesie e una lettera*, in DINI P.U. (a cura di), in *In forma di parole*, 23, 2003, Associazione In Forma di Parole, Bologna.
- VIVANTE A., *Irredentismo adriatico. Con uno studio di Elio Apih: La genesi di 'Irredentismo adriatico'*, Edizioni 'Italo Svevo', Trieste, 1984.
- VLACHOS G. recensione a PESCATORE P., *Le droit de l'intégration* (1972), in *Revue internationale de droit comparé*, 27, 1975, pp. 751-753.
- VON TROTHA T. (Hrsg.), *Soziologie der Gewalt*, numero speciale di *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 37, 1997.
- WACHTEL A.B., *Making a Nation, Breaking a Nation: Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- WAINGERTNER P., *Jerzego Giedroycia idea ULB – geneza, założenia, próby realizacji. Zarys problematyki*, in *Studia z Historii Społeczno-Gospodarczej*, 15, 2015, pp. 143-159.
- WANK S., *Some Reflections on the Habsburg Empire and Its Legacy in the Nationalities Question*, in *Austrian History Yearbook*, 28, 1997, pp. 131-146.
- WEBB S., WEBB B., *Soviet Communism: A New Civilisation*, Longmans & Green, London-New York, 1944.
- WHYMAN P.B., BAIMBRIDGE M., MULLEN A., *Revisiting the European Social Model(s) Debate: Challenges and Prospects*, in *L'Europe en Formation*, 2, 2014, pp. 8-32.
- WIESINGER B.N., *Partisaninnen. Widerstand in Jugoslawien 1941-1945*, Böhlau, Wien, 2008.
- WOLFF M., *Fire and Fury. Inside the Trump White House*, Little Brown, Boston, 2018.
- WÖRSDÖRFER R., *Krisenherd Adria 1915-1955. Konstruktion und Artikulation des Nationalen im italienisch-jugoslawischen Grenzraum*, Schöningh, Paderborn, 2004 (ed. it. il Mulino, 2009).
- WRIGHT T., *China and Russia vs. America: Great-Power Revisionism is Back*, in *Brookings*, 27 April 2015, <https://www.brookings.edu/opinions/china-and-russia-vs-america-great-power-revisionism-is-back/> (18 maggio 2019).
- YAKOUCHYK K., *Beyond Autocracy Promotion: A Review*, in *Political Studies Review*, 17, 2018, pp. 147-160.
- ZABOROWSKI M., *'New Europe' between the United States and 'Old Europe'*, in LUNDESTAD G. (ed. by), *Just Another Major Crisis? The United States and Europe since 2000*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 118-136.

- ZAHRA T., *Kidnapped Souls: National Indifference and the Battle for Children in the Bohemian Lands, 1900-1948*, Cornell Press, Ithaca, 2008.
- ZAHRA T., *Imagined Non-communities: National Indifference as a Category of Analysis*, in *Slavic Review*, 69, 2010, pp. 93-119.
- ZALAN E., *Key Takeaways from the European Elections*, in *Euobserver*, 27 maggio 2019, <https://euobserver.com/eu-election/145011> (24 luglio 2019).
- ŽANIĆ I., *Flag on the Mountain. A Political Anthropology of War in Croatia and Bosnia*, Saqi, London, 2007.
- ZOLO D., *Chi dice umanità: guerra, diritto e ordine globale*, Einaudi, Torino, 2000.

2. Atti e documentazione di riferimento

A) TRATTATI E CONVENZIONI

Dichiarazione relativa alla interdizione delle palle esplodenti, S. Pietroburgo, 29 novembre-11 dicembre 1868.

Protocollo concernente la proibizione di usare in guerra gas asfissianti, tossici o simili e mezzi batteriologici, Ginevra, 17 giugno 1925.

Carta Atlantica, Baja di Terranova, 14 agosto 1941.

Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950.

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Parigi, 18 aprile 1951.

Accordo Europeo sui regimi di sicurezza sociale relativi all'anzianità, all'invalidità ad ai superstiti, Parigi, 11 dicembre 1953.

Trattato che istituisce la Comunità economica europea, Roma, 25 marzo 1957.

Carta sociale europea, Torino, 18 ottobre 1961, rivista a Strasburgo, 3 maggio 1996.

Trattato di non proliferazione nucleare, Londra, Mosca e Washington, 1° luglio 1968.

Convenzione sulla proibizione della messa a punto, la fabbricazione e lo stoccaggio delle armi batteriologiche (biologiche) o a tossine e che disciplina la loro distruzione, Londra, Mosca e Washington, 10 aprile 1972.

Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati, Ginevra, 10 ottobre 1980.

Atto Unico Europeo, Lussemburgo, 17 febbraio 1986 – l'Aia, 28 febbraio 1986.

Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, Strasburgo, 26 novembre 1987.

Trattato sull'Unione europea, Maastricht, 7 febbraio 1992.

Convenzione sulla proibizione dello sviluppo, produzione, immagazzinaggio ed uso di armi chimiche e sulla loro distruzione, Strasburgo, 13 gennaio 1993.

Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, Strasburgo, 1° febbraio 1995.

Protocollo addizionale alla Carta sociale europea relativo al sistema dei reclami collettivi, Strasburgo, 9 novembre 1995.

Convenzione per la protezione dei diritti dell'uomo e della dignità dell'essere umano nei confronti dell'applicazioni della biologia e della medicina: Convenzione sui diritti dell'uomo e la biomedicina, Oviedo, 4 aprile 1997.

Trattato di Amsterdam, Amsterdam, 2 ottobre 1997.

- Convenzione europea sulla nazionalità, Strasburgo, 6 novembre 1997.
- Lettera di Intenti dei Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia, allo scopo di sviluppare misure che facilitino la ristrutturazione dell'industria dell'aerospazio e della difesa europea, 6 luglio 1998.
- Accordo Quadro dei Ministri della Difesa di Francia, Germania, Italia, Regno Unito, Spagna e Svezia "*concerning Measures to Facilitate the Restructuring and Operation of the European Defence Industry*", Farnborough, 27 luglio 2000.
- Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, Nizza, 7 dicembre 2000.
- Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007.
- Protocollo (N. 1) sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, 26 ottobre 2012.

B) ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI INTER-GOVERNATIVE

1. NAZIONI UNITE

Assemblea Generale

- Risoluzione 70/33 relativa a *Taking forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations*, 7 December 2015, UN Doc. A/RES/70/33.
- Risoluzione 71/258 relativa a *Taking forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations*, 23 dicembre 2016, UN Doc. A/RES/71/258.

Consiglio di Sicurezza

- Risoluzione 2118(2013) su *Usa di armi chimiche nella Repubblica Araba di Siria*, 27 Settembre 2013, UN Doc. S/RES/2118(2013).

2. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO

- Dichiarazione relativa agli obiettivi e intenti della Organizzazione Internazionale del Lavoro, Conferenza generale, 26ª Sessione, Philadelphia, 10 maggio 1944.*

3. BANCA DEI REGOLAMENTI INTERNAZIONALI

- Statistical Release: BIS International Banking Statistics at End-March 2019*, 24 luglio 2019.

4. ORGANIZZAZIONE PER LA PROIBIZIONE DELLE ARMI CHIMICHE

- Eliminating Chemical Weapons and Chemical Weapons Production Facilities, Fact Sheet n. 6*, Novembre 2017.

5. NATO

The Secretary General's Annual Report 2018, 14 marzo 2019.

6. UNIONE EUROPEA

Consiglio Europeo

Decisione del 6 dicembre 1993 relativa all'adozione del suo regolamento interno (93/662/CE), in GU L 304 del 10 dicembre 1993.

Dichiarazione della Presidenza a nome della Unione europea in occasione del 50° anniversario delle quattro Convenzioni di Ginevra, Bruxelles, 12 agosto 1999.

Conclusioni della Presidenza, Laeken, 14-15 dicembre 2001.

Decisione del 1° dicembre 2009 relativa all'adozione del suo regolamento interno (2009/937/UE), in GU L 325 dell'11 dicembre 2009.

EU-Turkey Statement, 18 marzo 2016.

Consiglio dell'Unione europea

Posizione comune 2003/444/PESC del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale, in GU L 150 del 18 giugno 2003.

Strategia UE del 10 dicembre 2003 contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, doc. n. 15708/03.

Orientamenti dell'UE per favorire l'osservanza del diritto internazionale umanitario (2005/C 327/04), in GU C 327/4 del 23 dicembre 2005.

Azione comune 2007/178/PESC del 19 marzo 2007 a favore della distruzione di armi chimiche nella Federazione Russa nell'ambito dell'attuazione della strategia dell'UE contro la proliferazione di armi di distruzione di massa, in GU L 81 del 22 marzo 2007.

Posizione comune 2008/944/PESC dell'8 dicembre 2008 che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e di attrezzature militari, in GU L 335 del 13 dicembre 2008.

Orientamenti aggiornati dell'Unione europea per promuovere l'osservanza del diritto internazionale umanitario (2009/C 303/06), in GU C 303/12 del 15 dicembre 2009.

Decisione 2011/168 del 21 marzo 2011 sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC, in GU L 76 del 22 marzo 2011.

Decisione (PESC) 2017/809 dell'11 maggio 2017 a sostegno dell'attuazione della risoluzione 1540 (2004) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori, in GU L 121 del 12 maggio 2017.

Decisione (CFSP) 2017/2315 (CFSP/PESC 1063) dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in GU L 331 del 14 dicembre 2017, con Allegato II –

List of Ambitious and more Binding Common Commitments in the Five Areas Set Out by Article 2 of Protocol N. 10.

Decisione PESC 2018/1544 del 15 ottobre 2018 *relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso di armi chimiche*, in GU L 259/25 del 16 ottobre 2018.

Regolamento (UE) 2018/1542 del 15 ottobre 2018 *relativo a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche*, in GU L 259/12 del 16 ottobre 2018.

Ventesima relazione annuale ai sensi dell'art. 8 paragrafo 2 della posizione comune 2008/944 del Consiglio che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari, in GU C 453/1 del 14 dicembre 2018.

Decisione (UE) 2020/135 del 30 gennaio 2020 *relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica*, in GU L 29/1 del 31 gennaio 2020.

Parlamento europeo e Consiglio

Direttiva 2000/36/CE del 23 giugno 2000 *relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana*, in GU L 197 del 3 agosto 2000.

Regolamento (CE) 1049/2001 del 30 maggio 2001 *relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione*, in GU L 145/43 del 31 maggio 2001.

Direttiva 2009/43/CE del 6 maggio 2009 *che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa*, in GU L 146 del 10 giugno 2009.

Regolamento (CE) 810/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, *che istituisce un codice comunitario dei visti*.

Parlamento europeo

Risoluzione del 13 settembre 2017 *sull'esportazione di armi: attuazione della posizione comune 2008/944/PESC (2017/2029(INI))*, in GU C 337 del 20 settembre 2017.

Ombudsman

Decisione *Setting Out Proposals Following Her Strategic Inquiry OI/8/2015/JAS concerning the Transparency of Trilogues*, 12 luglio 2016.

Commissione

Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo, *Semestre europeo 2017: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e*

risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, Rapporto sull'Italia, COM(2017) 90 final, Bruxelles, 22 febbraio 2017.

Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo, *Semestre europeo 2018: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, Rapporto sull'Italia, COM(2018) 120 final, Bruxelles, 7 marzo 2018.*

Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea e all'Eurogruppo, *Semestre europeo 2019: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011, Rapporto sull'Italia, COM(2019) 150 final, Bruxelles, 27 febbraio 2019.*

EU-Turkey Statement, Three Years on, Rapporto, marzo 2019.

Altro

La politique sociale de la CECA, Bureau d'Information des Communautés Européennes, Parigi, 1965.

One Market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union, in European Economy, Commission of the European Communities: Directorate-General for Economic Affairs, Brussels, 1990.

Growth, Competitiveness and Employment, European Communities, Economic and Social Consultative Assembly, Economic and Social Committee, Brussels, 1993.

Unemployment Statistics, Eurostat, dati aggiornati a maggio 2019.

C) ATTI STATALI

Francia

Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, *Texte officiel et complet de la Loi sur les Assurances sociales. Loi du 5 avril 1928 modifiée par la loi du 30 avril 1930, Paris, 1930.*

Ordonnance n. 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale, Journal Officiel, 6 octobre 1945.

Germania

Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Weimarer Reichsverfassung, in der Textfassung des Reichs-Gesetzblatts 1919, S. 1383-1417.

Gran Bretagna

National Insurance Act, 1946.

National Health Service Act, London, 6 November 1946, c. 81.

Statutory Instrument n. 3040, 3 December 2012.

Italia

Decreto Luogotenenziale n. 6, 5 gennaio 1919, in GU, 30 gennaio 1919, n. 25.

Decreto-Legge n. 603, 21 aprile 1919, in GU, 1° maggio 1919, n. 104.

Legge 14 luglio 2017, n. 110, *Introduzione del delitto di tortura nell'ordinamento italiano*, in GU Serie Generale, 18 luglio 2017, n. 166.

La Carta del Lavoro nei principi generali del diritto fascista, Istituto Nazionale per le Relazioni Culturali con l'Estero, Roma, 1942.

Relazione sui lavori della Commissione per la riforma della previdenza sociale (4 luglio 1947 – 29 febbraio 1948), Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, Atel, Roma, 1948.

Stati Uniti

Social Security Act, 14 August 1935, 74th Congress, Ch. 531.

The President of the United States – Truman H. – Transmitting Recommendations relative to Extending and Broadening our Social Security System, House of Representatives, 80th Congress, 2nd Session, 1948.

US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations, Presidential Decision Directive/NSC 25, 6 May 1994.

D) ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI NON GOVERNATIVE**Amnesty International**

Sent to a War Zone: Turkey's Illegal Deportations of Syrian Refugees, 25 October 2019.

Willingly Unable: ICC Preliminary Examination and Nigeria's Failure to Address Impunity for International Crimes, 2 December 2019.

Access Info Europe

Leave No Trace: The Right to Information and the Duty to Document, Madrid, 2018.

3. Prassi giudiziaria e di controllo

A) ORGANI INTERNAZIONALI

1. Nazioni Unite

A. CORTE INTERNAZIONALE DI GIUSTIZIA

Parere consultivo, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, p. 226.

B. COMITATO DEI DIRITTI UMANI

Parere del 30 luglio 1993, *Kindler v. Canada*, comunicazione n. 470/1991.

Parere del 5 novembre 1993, *Chitat Ng v. Canada*, comunicazione n. 469/1991.

2. Consiglio d'Europa

A. CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

Sentenza 25 aprile 1978, *Tyler v. United Kingdom*, ricorso n. 5856/72.

Sentenza 7 luglio 1989, *Soering v. United Kingdom*, ricorso n. 14038/88.

Sentenza 20 marzo 1991, *Cruz Varas and Others v. Sweden*, ricorso n. 15576/89.

Sentenza 9 dicembre 1994, *Lopez Ostra v. Spain*, ricorso n. 16798/90.

Sentenza 7 luglio 1996, *Chahal v. United Kingdom*, ricorso n. 22414/93.

Sentenza 18 febbraio 1999, *Waite and Kennedy v. Germany*, Grande Camera, ricorso n. 26083/94.

Sentenza 19 febbraio 1999, *Beer and Reagan v. Germany*, Grande Camera, ricorso n. 28934/94.

Sentenza 21 novembre 2001, *Al Adsani v. United Kingdom*, Grande Camera, ricorso n. 35763/97.

Sentenza 6 aprile 2004, *Özkan v. Turkey*, ricorso n. 21689/93.

Sentenza 30 novembre 2004, *Oneyrildiz v. Turkey*, ricorso n. 48939/99.

Sentenza 24 febbraio 2005, *Isayeva v. Russia*, ricorso n. 57950/00.

Sentenza 30 giugno 2005, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Grande Camera, ricorso n. 45036/98.

Sentenza 5 maggio 2007, *Behrami and Behrami v. France e Saramati v. France, Germany and Norway*, Grande Camera, ricorsi nn. 71412/01 and 78166/01.

Sentenza 16 ottobre 2007, *Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina*, ricorsi nn. 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05,

- 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05, and 25496/05.
- Sentenza 20 marzo 2008, *Budayeva and Others v. Russia*, ricorsi nn. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 e 15343/02.
- Sentenza 18 settembre 2009, *Varnava and Others v. Turkey*, Grande Camera, ricorsi nn. 16064/90, 16065/90, 16066/90, 16068/90, 16069/90, 16070/90, 16071/90, 16072/90 e 16073/90.
- Sentenza 11 giugno 2013, *Stichting Mothers of Srebrenica and Others v. the Netherlands*, ricorso n. 65542/12.
- Sentenza 14 gennaio 2014, *Jones and Others v. United Kingdom*, ricorsi nn. 34356/06 e 40528/06.
- Sentenza 16 settembre 2014, *Hassan v. the United Kingdom*, Grande Camera, ricorso n. 19750/09.
- Sentenza 7 aprile 2015, *Cestaro v. Italy*, ricorso n. 6884/11.

B. COMMISSIONE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI

Rapporto 9 settembre 1998, *Dorigo c. Italia*, ricorso n. 33286/96.

3. Unione europea

A. CORTE DI GIUSTIZIA

- Sentenza 8 aprile 2008, *Commissione c. Italia*, causa C-337/05, in *Raccolta*, 2008, ECLI:EU:C:2008:203.
- Sentenza 3 settembre 2008, *Yassin Abdullah Kadi e Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, in *Raccolta*, 2008, ECLI: ECLI:EU:C:2008:461.
- Sentenza 22 giugno 2011, *Landtová*, causa C-399/09, in *Raccolta*, 2011, ECLI: ECLI:EU:C:2011:415.
- Sentenza 7 giugno 2012, *Insinööritoimisto InsTiimi Oy*, causa C-615/2010, in *Raccolta*, 2012.
- Sentenza 18 luglio 2013, Grande Sezione, *Commissione et a. c. Kadi*, cause riunite C-584/10 P, C-593/10 P e C-595/10 P, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2013:518
- Sentenza 11 novembre 2014, Grande Sezione, *Elisabetta Dano e Florin Dano v. Jobcenter Leipzig*, causa C-333/13, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2014:2358.
- Sentenza 15 settembre 2015, Grande Sezione, causa *Jobcenter Berlin Neukölln v. Alimanovic N., S., V., V.*, causa C-67/14, in *Raccolte digitali*, ECLI: ECLI:EU:C:2015:597.
- Sentenza 14 giugno 2016, *Commissione europea c. Regno Unito*, causa C-308/14, in *Raccolte digitali*, ECLI: ECLI:EU:C:2016:436.

Sentenza 19 aprile 2016, Grande Sezione, *Dansk Industri acting for Ajos A/S*, causa C-441/14, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2016:278.

Sentenza 7 marzo 2017, *X et X c. État belge*, causa C-638/16, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2017:173.

Sentenza 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, causa C-42/17, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2017:936.

Sentenza 10 dicembre 2018, *Andy Wightman et a. v. Secretary of State for Exiting the European Union*, causa C-621/18, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2018:999.

Sentenza 24 giugno 2019, Grande Sezione, *Commission v. Poland (Indépendance de la Cour suprême)*, causa C-619/18, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:C:2019:531.

B. TRIBUNALE (Prima Sezione ampliata)

Ordinanza, 28 febbraio 2017, *NG v. European Council*, causa T-193/16, in *Raccolte digitali*, ECLI:EU:T:2017:129.

B) CORTI NAZIONALI

1. Danimarca

CORTE SUPREMA (Højesteret)

Sentenza 6 dicembre 2016, *DI v. Estate of A*, causa 5/2014.

2. Germania

CORTE COSTITUZIONALE FEDERALE (Bundesverfassungsgericht)

Solange I, BVerfGE 37 (1974).

Solange II, BVerfGE 73 (1986).

Maastricht, BVerfGE 89 (1993).

Lissabon, BVerfGE 123 (2009).

causa 2 BvR 2735/14, BVerfGE 140 (2015).

3. Italia

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza n. 113 del 7 aprile 2011 *sulle ipotesi di revisione del processo in adempimento dell'obbligo degli Stati aderenti alla CEDU di rispettare le sentenze della Corte europea e le decisioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, in relazione al principio per cui i vizi processuali restano coperti dal giudicato.*

Ordinanza n. 24 del 26 gennaio 2017, *nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 2 agosto 2008, n. 130 (Ratifica ed esecuzione del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007).*

4. Regno Unito

ALTA CORTE DI GIUSTIZIA (England and Wales High Court)

Ordinanza 3 novembre 2016, *Miller & Anor, R (On the Application Of) v. The Secretary of State for Exiting the European Union* (Rev 1) [2016] EWHC 2768 (Admin).

Sentenza 11 settembre 2019, *Cherry, Reclaiming Motion by Joanna Cherry QC MP and Others against the Advocate General*, [2019] ScotCS CSIH 49.

Sentenza 11 settembre 2019, *Miller, R (On the Application Of) v. The Prime Minister*, [2019] EWHC 2381 (QB).

CORTE SUPREMA (United Kingdom Supreme Court)

Sentenza 9 novembre 2016, *R (Carmichael and Rourke) v. Secretary of State for Work and Pensions*, [2016] UKSC 58.

Sentenza 24 gennaio 2017, *Miller & Anor, R (on the application of) v. The Secretary of State for Exiting the European Union* (Rev 3), [2017] UKSC 5.

Sentenza 24 settembre 2019, *R (on the Application of Miller) (Appellant) v. The Prime Minister (Respondent) and Cherry and Others (Respondents) v. Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)*, [2019] UKSC 41.

5. Repubblica Ceca

CORTE COSTITUZIONALE (Ústavní Soud)

Sentenza 31 gennaio 2012, *Slovak Pensions*, Pl. ÚS 5/12.

4. Nota sugli Autori

Duccio Basosi

è associato di Storia delle Relazioni internazionali all'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali.

E-mail: duccio.basosi@unive.it

Francesco Bilancia

è ordinario di Diritto costituzionale all'Università 'G. d'Annunzio' di Chieti-Pescara, Dipartimento di Scienze giuridiche e sociali.

E-mail: francesco.bilancia@unich.it

Roberto Bin

già ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Ferrara, Dipartimento di Scienze giuridiche.

E-mail: bnb@unife.it

Bernardo Cortese

è associato di Diritto internazionale all'Università di Padova, Dipartimento di Diritto pubblico, Internazionale e comunitario.

E-mail: bernardo.cortese@unipd.it

Pasquale De Sena

è ordinario di Diritto internazionale all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Istituto di Studi internazionali.

E-mail: pasquale.desena@unicatt.it

Aldo Ferrari

è ordinario di Armenistica, caucasologia, mongolistica e turcologia alla Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di studi sull'Asia e sull'Africa mediterranea.

E-mail: aldo.ferrari@unive.it

Andrea Griffante

è ricercatore di Storia contemporanea all'Istituto Lituano di Storia a Vilnius (Lituania).

E-mail: griphusrex@yahoo.it

Francesco Leoncini

ha insegnato Storia dei Paesi slavi e Storia dell'Europa centrale all'Università Ca'

Foscari di Venezia, ed è membro onorario della *Masarykova Společnost* (Società Masaryk) di Praga.

E-mail: leonfran@unive.it

Michele Mioni

è ricercatore di Storia contemporanea presso il *Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik* della Universität Bremen, e ricercatore associato all'*Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Centre d'histoire sociale du xxe siècle*.

E-mail: michele88_m@yahoo.it

Stéphanie Novak

è associata di Scienze politiche e Relazioni internazionali all'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali Comparati.

E-mail: stephanie.novak@unive.it

Rolf Petri

è ordinario di Storia contemporanea all'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali Comparati.

E-mail: petri@unive.it

Stefano Petrunaro

è associato di Storia dell'Europa orientale all'Università Ca' Foscari di Venezia, Dipartimento di Studi Linguistici e Culturali Comparati.

E-mail: stefano.petrunaro@unive.it

Maria Laura Picchio Forlati

già ordinaria di Diritto internazionale all'Università di Padova, Dipartimento di Diritto pubblico, internazionale e comunitario.

E-mail: laura.picchioforlati@unipd.it

Alessandra Pietrobon

è ordinaria di Diritto internazionale all'Università di Padova, Dipartimento di Scienze politiche, giuridiche e studi internazionali.

E-mail: alessandra.pietrobon@unipd.it

Finito di stampare nel mese di giugno 2020
nella LegoDigit s.r.l. – Via Galileo Galilei, 15/1
38015 Lavis (TN)

Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"

1. Maria Laura Picchio Forlati (a cura di), *Controllo degli armamenti e lotta al terrorismo tra Nazioni Unite, Nato e Unione europea*, in collaborazione con S. Pinton, Cedam, Padova, 2007.
2. Lauso Zagato (a cura di), *Le identità culturali nei recenti strumenti Unesco. Un approccio nuovo alla pace?*, in collaborazione con S. Pinton, Cedam, Padova, 2008.
3. Maurizio Cermel (a cura di), *Le minoranze etnico-linguistiche in Europa tra Stato nazionale e cittadinanza democratica*, Cedam, Padova, 2009.
4. Lauso Zagato, Simona Pinton (a cura di), *La tortura nel nuovo millennio. La reazione del diritto*, Cedam, Padova, 2010.
5. Lauso Zagato, Sara De Vido (a cura di), *Il divieto di tortura e altri comportamenti inumani o degradanti nelle migrazioni*, Cedam, Padova, 2012.
6. Lauso Zagato, Laura Candiotta (a cura di), *Il genocidio. Declinazioni e risposte di inizio secolo*, Giappichelli, Torino, 2018.
7. Simona Pinton, *Post-Genocide Redress in Rwanda. An international-law perspective*, Giappichelli, Torino, 2019.

Quaderni

1. Alessandra Pietrobon, *I mercati delle armi in Europa. Una sfida al diritto dell'Unione*, Cedam, Padova, 2009.
2. Maria Laura Picchio Forlati (a cura di), *Rassicurazione e memoria. Per dare un futuro alla pace*, Cedam, Padova, 2012.
3. Rolf Petri (a cura di), *Balcani, Europa. Violenza, politica, memoria*, Giappichelli, Torino, 2017.
4. Giovanni Bulian (a cura di), *Il riflesso del tempo. Strategie della memoria nei contesti di conflitto e di pace*, Giappichelli, Torino, 2016.
5. Rolf Petri, Maria Laura Picchio Forlati (a cura di), *L'Europa a cent'anni dalla 1ª Guerra mondiale. Storia, politica, diritto*, Giappichelli, Torino, 2020.