

# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore: Giovanni Vigo*

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF Onlus, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.  
[www.euraction.org](http://www.euraction.org)

## INDICE

*Problema energetico e nazionalismo economico* pag. 3

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, *L'Europa della Malinconia* « 9

SANTE GRANELLI, *Le crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa* « 26

### NOTE

*La Cina, il Mercosur e una assente: l'Europa* (Stefano Spoltore) « 50

*Flessibilità e coesione. La logica e i tranelli dell'integrazione differenziata* (Hajnalka Vincze) « 56

### TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *Elezione europea, governo europeo e Stato europeo* « 65

## ***Problema energetico e nazionalismo economico***

*Da qualche tempo a questa parte si assiste ad una inquietante ripresa del protezionismo nei rapporti fra gli Stati europei (ma anche nei rapporti fra l'Europa e il resto del mondo) definito un po' enfaticamente patriottismo economico, un termine che viene impiegato perché conserva ancora una patina di nobiltà, ma che non riesce a nascondere la realtà sottostante rappresentata da un insidioso rigurgito di nazionalismo. I fatti che si sono susseguiti a ritmo incalzante negli ultimi mesi non lasciano dubbi al riguardo. La direttiva Bolkestein, che si proponeva di aprire il mercato del lavoro ai paesi dell'Est e di liberalizzare il settore dei servizi, è stata ridimensionata. Più recentemente il Primo ministro francese Dominique de Villepin ha compiuto una plateale irruzione sul mercato dell'energia per impedire all'Enel di acquisire una società transalpina — la Suez — annunciando, con inconsueta precipitazione, la sua fusione con Gas de France. Qualche settimana prima il governo spagnolo si era mosso nella stessa direzione bloccando l'Opa della società tedesca E.ON sulla Endesa, il maggior produttore nazionale di energia elettrica. In precedenza la Germania aveva approvato una normativa che rende particolarmente difficile l'ingresso di società straniere in aziende ritenute strategiche. E per quanto riguarda l'Unione europea, essa, incalzata da vicino dai governi nazionali, ha deciso di imporre un dazio sulle scarpe importate dalla Cina e dal Vietnam nel tentativo, destinato al fallimento, di limitare il loro ingresso sui nostri mercati.*

*La difesa dei «campioni nazionali», come vengono definiti con un eccesso di enfasi, è soltanto la punta dell'iceberg di una realtà molto più aggrovigliata che sta creando ripetuti ostacoli alla nascita del mercato unico sul quale si puntava per far crescere l'economia europea e per consentire alle sue imprese di raggiungere una dimensione sufficiente per competere con i colossi mondiali. Oggi le grandi imprese del vecchio continente si contano sulle dita di una mano, e le*

*maggiori fra esse hanno una dimensione che è pari al 60% di quelle americane.*

*La frammentazione nazionale dell'economia comporta costi elevati sia per i consumatori, vittime designate dei monopoli, sia per le imprese. Ma al di là di questi costi, il nazionalismo economico ha conseguenze assai più rilevanti quando sono in gioco settori strategici come quello dell'energia dal quale dipendono il benessere e la sicurezza delle future generazioni.*

*Non a caso, alle origini della Comunità economica europea non c'era soltanto l'idea di una progressiva integrazione delle economie nazionali, ma anche l'avvio di un programma energetico comune, incarnato dall'Euratom, che avrebbe dovuto rendere l'Europa sempre meno dipendente dal petrolio. Nell'avanzare questa proposta, Jean Monnet aveva identificato uno dei problemi cruciali dello sviluppo economico europeo, trascurato poi dai governi, rassicurati dal basso costo del petrolio e dalla continua scoperta di nuovi giacimenti che non lasciavano presagire la crisi energetica che si sarebbe abbattuta quindici anni più tardi sulle economie occidentali.*

*Quando l'embargo petrolifero e il vertiginoso aumento dei prezzi hanno investito i paesi industrializzati provocando gravi squilibri nei conti con l'estero, facendo esplodere l'inflazione, costringendo le monete più deboli alla svalutazione e creando le premesse per una severa recessione, i governi europei non hanno serrato le fila come molti si attendevano, ma hanno agito in ordine sparso, cercando di limitare, per quanto possibile, i danni peggiori ai loro cittadini. Osservando il desolante spettacolo della Comunità europea che si stava sfaldando sotto i colpi delle prime avversità, Le Monde pubblicò un amaro commento di André Fontaine intitolato «Ciascuno per sé e Dio per tutti».*

*Quello scenario si sta riproponendo in questi mesi, sia pure con connotati diversi ma molto più preoccupanti. Da una decina d'anni gli esperti avevano messo in guardia i paesi importatori di petrolio che il «picco di Hubbert» si stava rapidamente avvicinando, che l'incremento dell'offerta non era più in grado di tenere il passo della domanda, che le economie emergenti erano assetate di greggio con l'ovvia conseguenza di un inasprimento della competizione per accaparrarsi il petrolio sempre più scarso e di una nuova impennata dei prezzi.*

*La previsione si è puntualmente avverata cogliendo di sorpresa gli europei che si stanno muovendo in ordine sparso come trent'anni fa. Con l'aggravante che oggi l'Europa non deve più fare i conti soltanto*

*con gli Stati Uniti ma anche con l'India e con la Cina il cui bisogno di energia cresce in misura esponenziale. Ma mentre le due potenze asiatiche si stanno preoccupando di allacciare solide relazioni politiche ed economiche con i paesi produttori di ogni parte del mondo ponendo la questione energetica al centro dei negoziati, l'Unione europea sta a guardare, come testimoniano le scialbe conclusioni del Vertice straordinario del 23 e 24 marzo che avrebbe dovuto dare una risposta ai problemi energetici e che invece si è risolto in un vuoto chiacchiericcio.*

*Eppure, di fronte alla dura realtà delle cose, non sono mancate le reazioni che indicano con chiarezza la via da seguire. Sul Corriere della Sera del 26 marzo Tommaso Padoa-Schioppa ha denunciato l'inconsistenza di qualsiasi politica energetica che si limiti al quadro nazionale. «Per ogni paese, ha scritto, la questione energetica riguarda la sicurezza e i rapporti internazionali, non solo le scelte industriali. Poco importa che petrolio, gas, elettricità, reti di distribuzione siano in mani pubbliche o private. Politica energetica e politica tout court sono inscindibili, anche se non è sempre chiaro quale guidi l'altra... Per una efficace politica energetica i paesi europei sono troppo piccoli; vale per Germania o Francia, non solo per Estonia o Irlanda. Stati Uniti, Cina, India sono — come l'Europa — importatori di energia e la sicurezza degli approvvigionamenti è al centro della loro strategia internazionale, politica e militare. Tenere la politica energetica alla dimensione dei piccoli Stati membri dell'Unione sfiora il ridicolo».*

*È difficile immaginare un atto d'accusa meglio argomentato. A conclusioni non diverse, sia pure con toni più sfumati, è giunto il Ministro degli Esteri tedesco Frank-Walter Steinmeier: «Sviluppo economico pacifico e sicurezza energetica sono inestricabilmente legati», ha scritto sull'International Herald Tribune del 16 marzo. «La sicurezza energetica implica la partecipazione di tutti gli interessati — i paesi produttori, gli Stati attraverso i quali transitano gas e petrolio, e i consumatori. Questa dimensione globale mette in luce come gli sforzi dei singoli paesi europei sono inadeguati e che è necessario trovare un approccio alternativo a questi problemi». Anche il Commissario europeo al commercio, Peter Mandelson, ha riconosciuto che «l'energia è diventata un aspetto importante della nostra politica estera. Quando affronta i negoziati sull'energia, l'Europa ha bisogno di parlare con una voce comune e risoluta» (International Herald Tribune, 21 marzo 2006).*

*Questi richiami alla necessità di una politica europea dell'energia costituiscono una implicita condanna del nazionalismo economico che aumenta gli attriti fra gli Stati, penalizza i consumatori, favorisce i mo-*

*nopoli e impedisce alle imprese di raggiungere una dimensione adeguata. Ma come non sottolineare che, di fronte alla consapevolezza del problema, e dell'ostacolo al suo superamento, il nazionalismo appunto, nessuno, e in particolare nessun uomo politico, sa indicare la soluzione? Si considera quasi con meraviglia che, in una fase molto avanzata del processo di integrazione, l'Europa non sia in grado di «parlare con una sola voce» e ricada nelle antiche contrapposizioni. Lo stesso Presidente della Commissione europea ha affermato che «il nazionalismo economico non è mai stato una soluzione» e che «è assurdo che i paesi europei si proteggano l'uno dall'altro» (Le Monde, 23 febbraio 2006).*

*In realtà questi ricorrenti passi indietro, che hanno segnato anche altre fasi del processo di unificazione europea, non devono affatto meravigliare. Finché sussistono tanti governi nazionali quanti sono gli Stati dell'Europa, il loro compito prioritario è, e rimane, quello di affrontare i problemi che emergono di volta in volta, di compiere delle scelte, e anche quando non sono in grado di risolverli sono comunque costretti a dare ai propri cittadini l'illusione di difendere i loro interessi.*

*Se in passato ciò produceva solo uno sterile immobilismo, nel mondo interdipendente di oggi, dove gli equilibri politici ed economici si vanno riconfigurando con una ampiezza e una velocità senza precedenti, ciò potrebbe avere come conseguenza il tramonto del progetto europeo e l'emarginazione dell'Europa. A nulla valgono, dunque, le reciproche accuse di nazionalismo e di protezionismo. L'unica via d'uscita è il superamento degli Stati nazionali con la creazione dello Stato federale europeo, il cui governo avrebbe gli strumenti per affrontare le sfide del nuovo equilibrio mondiale in formazione.*

*Se questo è l'obiettivo da perseguire, è necessario esaminare con molto realismo quali possibilità concrete offre la fase attuale del processo di unificazione europea, per identificare ostacoli e potenzialità. Ciò di cui si sta prendendo sempre più coscienza, è che l'ultimo allargamento della Comunità ha creato un quadro europeo molto eterogeneo, e che la maggior parte dei suoi componenti rifiuta la prospettiva dell'unificazione politica. Questo è l'ostacolo più grave da superare. Ma non è una novità. Al contrario, esso si era già profilato durante i negoziati per il primo allargamento della Comunità, ed è stato immediatamente denunciato dai federalisti. Nel 1966, a proposito dell'ingresso nella Comunità della Gran Bretagna, Albertini scriveva in una lettera a Spinelli: «La Cee, da situazione che spinge l'unità eu-*

*ropea verso l'approfondimento dell'integrazione grazie al quadro a sei (l'unico che ha dato frutti), si trasforma in situazione che spinge l'unità europea solo verso l'allargamento, e la conseguente degradazione in una unità puramente diplomatica». E in effetti la Gran Bretagna ha fatto di tutto per ridurre la Comunità al rango di una alleanza diplomatica spargendo ostacoli a non finire sul cammino dell'Europa. Nonostante ciò, e nonostante i successivi allargamenti, ci sono stati molti progressi: la nascita dello Sme, l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, la creazione dell'euro. Ma essi sono sempre stati il frutto dell'iniziativa di una avanguardia guidata da Francia e Germania. Non dobbiamo dimenticare questa lezione.*

*La necessità di creare un'avanguardia decisa a non marciare alla velocità del convoglio più lento, si è imposta con la forza delle cose, e oggi è ampiamente condivisa da intellettuali di punta come Jürgen Habermas e da personalità lungimiranti come Carlo Azeglio Ciampi che nel corso della sua ultima visita a Berlino non ha esitato ad affermare: «L'obiettivo è di progredire a venticinque, ma non è accettabile che, in assenza di unanimità, il progetto politico europeo venga snaturato. Ben vengano dunque le avanguardie: non sono il simbolo di egoismo, di divisione, ma di fiducia nella capacità di tradurre in atto le potenzialità dell'Europa. Ne abbiamo già degli esempi eccellenti: la zona euro, il sistema di Schengen-Prüm. Gruppi di punta dell'avanzamento europeo — che restino aperti a tutti gli altri Stati membri — possono promuovere la realizzazione di ulteriori obiettivi concreti, essenziali al successo dell'Europa».*

*L'idea dell'avanguardia viene ormai osteggiata soltanto dai nemici dell'Europa, che si trincerano spesso e volentieri dietro il falso argomento che ogni iniziativa non condivisa da tutti i paesi provocherebbe una lacerante divisione in seno all'Unione. La stragrande maggioranza è invece del parere opposto. La questione decisiva è quindi diventata il progetto intorno al quale deve nascere l'avanguardia. Molti pensano che dovrebbe essere la «costituzione» europea, opportunamente ritoccata per superare il voto negativo di francesi e olandesi. Un referendum europeo sul nuovo testo servirebbe a dividere i buoni dai cattivi europei e a legittimare la sua entrata in vigore nei paesi favorevoli. In questo modo nascerebbe spontaneamente — dal basso, come si usa dire — l'avanguardia.*

*Si tratta, però, di un'illusione che avrebbe il solo effetto di rinviare nel tempo la soluzione del vero problema, che non è quello di scrivere una costituzione, buona o cattiva che sia, bensì quello di creare uno*

*Stato federale. Sottoporre ai cittadini un quesito che elude questo problema equivarrebbe a perdere colpevolmente del tempo proprio nel momento in cui l'Europa viene sempre più sospinta ai margini della storia.*

*La scala delle priorità andrebbe dunque rovesciata, mettendo al primo posto l'obiettivo della Federazione europea e individuando il nucleo di paesi che, per la loro responsabilità e la loro storia, potrebbero, più di altri, assumere l'iniziativa che separerebbe davvero i buoni dai cattivi europei. Questa iniziativa dovrebbe assumere la forma concreta di un patto federale in cui vengano delineati i principi costituzionali ai quali dovrà ispirarsi la Federazione europea. Allora si chiederebbe un referendum e chiedere ai cittadini se sono favorevoli o meno alla creazione degli Stati Uniti d'Europa fondati sulla costituzione delineata nel patto federale. Questo, e non altro, era il significato della consultazione alla quale vennero chiamati gli abitanti dei tredici Stati dopo la Convenzione di Filadelfia. E da questo insegnamento dovrebbe ripartire la battaglia per l'unità europea.*

Il Federalista

# L'Europa della Malinconia

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA

Quando ho cominciato a pensare al testo che viene qui presentato (1) la mia mente è tornata a quarant'anni fa, al tempo in cui a Milano frequentavo l'Università Bocconi; in realtà non mi pare sia trascorso tanto tempo da quand'ero studente. Oggi il mio pensiero va ai giovani che frequentano l'università, soprattutto a quelli, forse non pochi, ancora incerti sul che fare dopo l'università, sul come combinare necessità e libertà, bisogno di guadagnarsi da vivere e aspirazione a servire una causa creduta, dimensione privata e dimensione civica del lavoro.

Mi aveva portato in Bocconi la decisione di studiare economia — anche in seguito alla lettura de *Il buongoverno* di Luigi Einaudi (2) — quale disciplina che poteva venire incontro a interessi e motivazioni disparati e imprecisi: una materia scientifica ma anche umanistica, il conoscere e l'agire, la polis e la casa.

Scelsi poi il servizio pubblico, non la ricerca, né gli affari, né la politica. Dico «scelsi» perché la mia generazione, affacciata al mercato del lavoro negli anni Sessanta, poté davvero scegliere, fu eccezionalmente fortunata, forse la più fortunata del secolo passato. Trasformandosi da paese di poveri contadini, consumatori del proprio prodotto, in moderna economia di trasformazione, fortemente competitiva nel nascente mercato europeo, l'Italia creava posti di lavoro che offriva in abbondanza a laureati e non. Venivano smentiti i timori e le resistenze, forti nel mondo industriale e in quello intellettuale, di chi aveva sconsigliato come superiore alle nostre forze la sfida dell'Europa. I politici vedevano più lontano della stessa classe dirigente, che pur li guardava spesso con sufficienza, come fa anche oggi.

Agli studenti vorrei parlare dell'Europa di oggi e di domani e suggerire loro di adottarla quale punto di riferimento tanto nella vita di lavoro, quale che sia il mestiere specifico in cui entreranno, quanto come cittadini italiani, quale che sia la personale preferenza politica: dunque

un punto di riferimento professionale, culturale, politico e civile. Questo è il tema del mio intervento.

So che proporre l'Europa quale punto di riferimento in questo particolare momento storico, ancor più proporre l'unione politica europea, significa andare contro la corrente: l'Europa infatti non è di moda e appare a molti come un'idea perdente. So anche però che, per alcuni giovani, proprio l'andare controcorrente può essere forse motivo di attrazione, o almeno di curiosità. Io, però, farò appello non a una vena contestatrice, bensì allo spirito critico, al desiderio di osservare il mondo con passione ma spassionatamente, guardando lontano.

### *L'umore nero.*

L'Europa sembra vivere e farsi su terreni quali la politica, l'economia, le istituzioni, la vita associata. Essa ci parla di commerci, concorrenza, norme tecniche, sussidi, moneta, disoccupazione; su un piano più specificamente politico e istituzionale ci parla di Parlamento, Commissione, procedure di voto, allargamento, maggioranze. Perché allora proporre, quale motivo conduttore delle mie riflessioni, il tema della malinconia che sembra non appartenere a quei terreni, ma piuttosto alla vita individuale? Un malessere tanto intimo da indurre i malinconici a nascondere al mondo?

L'ho scelto perché questo stato dell'animo, antico, misterioso e ambivalente caratterizza forse più di ogni altro il momento che l'Europa sta vivendo, con la sua grandezza e il suo sconforto. In sintesi, non credo che l'Europa sia oggi malinconica perché in crisi; credo che essa sia in crisi perché la nostra società è malinconica. Vale per l'economia, vale per la politica.

Sull'umore nero medici, filosofi, artisti, teologi, psicologi si sono interrogati proprio in Europa da oltre venticinque secoli, con una profondità e una costanza che non conosciamo in altre culture. Forse la malinconia è un carattere distintivo dell'Europa: comprenderlo ci può aiutare nella ricerca di un'uscita dalle difficoltà del presente.

Anche la società, come l'individuo, soffre di malattie che ne minano il corpo e lo spirito, anch'essa è investita da stati d'animo che ne indirizzano la storia e le scelte. Scendere negli strati ombrosi in cui abitano questi stati d'animo e individuarvi la malattia del tempo aiuta a capire i fenomeni che accadono alla superficie, anche nel mondo della politica e dell'economia. Si può parlare di umore della società, così come si parla di umore della persona. Si parla di euforia dei mercati, si

può parlare di malinconia dell'Europa. «Depressione» è termine tecnico sia dell'economia sia della psicologia, due discipline il cui avvicinamento è ormai consacrato dal premio Nobel.

Del resto, una base comune per il micro e per il macrocosmo era cercata anche dalla più antica speculazione sulla malinconia e sull'influsso di Saturno. E nel celebre trattato di Robert Burton sulla malinconia (*Anatomia della malinconia*) leggiamo che «i regni, le province, i corpi politici sono ugualmente sensibili e soggetti a questa malattia, come Botero ha ampiamente dimostrato nella sua politica. Egli dice: 'come nei corpi umani ci sono varie alterazioni determinate dai diversi umori, così ci sono molte malattie nella collettività' come si può facilmente intuire dai sintomi particolari» (3).

Ecco, l'Europa appare oggi malata soprattutto di malinconia. Mi riferisco, innanzi tutto, ai suoi sintomi primari: sfiducia, inazione, perdita d'interesse per il mondo esterno, ripiegamento su sé stessi, scarsa opinione di sé. Ma poi anche al carattere introvertito della malinconia: nel distinguere tra malinconia e lutto, Freud osserva che «nel lutto il mondo si è impoverito e svuotato, nella malinconia impoverito e svuotato è l'Io stesso» (4). E infine penso alla malinconia come caratteristica delle nature non mediocri, percorse da tensione verso l'assoluto, malattia degli eroi (Gellio), dell'esaltazione spirituale (Platone), dell'eccellenza (Aristotele). Perdita di fiducia sì, ma di una fiducia che ha solide ragioni. Come scrive Kierkegaard: «Mai e poi mai mi è venuto il pensiero che, tra tutti i miei contemporanei, ce ne fosse uno solo da più di me [...] e dentro di me, nel mio profondo, io ai miei occhi ero il più misero di tutti» (5). Il carattere unico e ambivalente della malinconia trova una curiosa conferma nel fatto che, alla rubrica sinonimi e contrari, il Devoto-Oli non porti alcuna parola per la voce «malinconia».

### *Cronache della crisi.*

Se in un archivio della stampa quotidiana italiana e internazionale incrociassimo la parola «Europa» con «crisi» per gli ultimi sei mesi, Google ci risponderebbe con una lista quasi sterminata di riferimenti. Forse «Europa» emergerebbe con la più alta correlazione alla parola «crisi», davanti a termini come «petrolio», «Iraq», «occupazione», «calcio», «Alitalia».

Lo scampanio funebre sull'Europa ci raggiunge ogni giorno quando apriamo il giornale o la televisione. Nei casi rari in cui lo scampanio è

festoso, la retorica celebrativa che lo accompagna è tanto fastidiosa da ben disporre verso l'euroretorica negativa degli opinionisti che si auto-celebrano nei loro fondi di giornale, compiacendosi della svalutazione dell'euro, della rivalutazione dell'euro, del disaccordo sull'Iraq, della violazione del patto di stabilità, della bassa affluenza alle urne europee, del no francese, dei ricorrenti litigi tra governi.

Negli ultimi anni ho collezionato nella mia memoria una serie cospicua di casi in cui un illustre quotidiano come il *Financial Times* annunciava catastrofi europee a quattro colonne in prima pagina e, qualche giorno dopo, informava sobriamente il lettore del loro superamento con un pezzetto su due colonne in basso a pagina quattro: a proposito della conversione all'euro, della Convenzione europea, dell'ingresso di nuovi membri nell'Unione, e di altro ancora. Allo stesso modo ricordo l'insistenza con cui — nei primi giorni delle banconote in euro — giornalisti televisivi sollecitavano i passanti a lamentare i disagi di quel cambiamento, mentre gli intervistati rispondevano con sorrisi e frasi di entusiasmo per il grande evento della moneta unica: a Parigi come a Dublino, a Milano come ad Amburgo.

Le cattive notizie ci rendono malinconici. Ma esse a loro volta — il fatto che facciano notizia le cattive notizie — sono il frutto della bile nera che pervade la società europea in questo momento, rendendola, per così dire, inappetente, svogliata nel consumare, nell'investire, nel generare figli, nel concepire progetti ambiziosi, nel guardare lontano. Dicendo «società europea» mi riferisco a uno spazio *geografico* e *sociale*, ma è facile oggi identificare tale spazio con la fragile costruzione *politica* che chiamiamo «Unione europea», versando il nostro cattivo umore su di essa e sulla promessa di «unione sempre più stretta» che essa contiene.

Così si entra nella spirale della malinconia. L'occupazione non aumenta ed è colpa delle regole di Bruxelles; le stesse che hanno favorito per oltre trent'anni una crescita nettamente superiore a quella americana. Il terrorismo ci minaccia e si accusa Schengen; quella stessa che ha aiutato l'Italia a riorganizzare e rafforzare i suoi controlli alle frontiere. La globalizzazione trasforma il mondo e spiana le frontiere; ma noi diciamo che è l'Europa a spianare le frontiere e a sopprimere lingue, tradizioni, produzioni locali. La burocrazia irrita cittadini e imprese e la chiamiamo «Bruxelles», ignorando che la regione Lombardia o la città di Monaco hanno più dipendenti che la Commissione a Bruxelles. Forse perché quella è una città piovosa, l'imprecazione «piove, governo ladro» viene sempre indirizzata a Bruxelles, non solo

dal ceto politico, che ha l'attenuante di voler allontanare da sé l'impopolarità, ma anche da quello intellettuale, cui spetterebbe un'analisi spassionata.

*Letteratura del successo.*

Questa, però, è solo una parte del quadro. Proprio mentre la cronaca quotidiana continua a suonare il motivo triste della crisi europea, cresce — in forma non di articoli di giornale o di servizi televisivi, bensì di libri o saggi — una pubblicistica di opposto tenore, che potremmo chiamare letteratura del successo. Essa analizza quanto l'Europa ha fatto nel campo dell'economia, delle istituzioni, delle relazioni internazionali, dell'edificazione di Stati e mercati, del mantenimento della pace, dell'aiuto allo sviluppo, dei rapporti con paesi e territori vicini e giudica l'Unione europea uno straordinario successo, la vede come un modello politico nuovo cui dovrebbero ispirarsi le relazioni internazionali del futuro, l'anticipo dell'ordine mondiale nell'era dell'integrazione economica planetaria, la novità più importante dell'ultimo mezzo secolo (6).

Tratto comune di questa recente letteratura è di non esaminare l'integrazione europea attraverso il prisma di un modello preesistente, sia esso lo Stato-nazione, o la confederazione, o la federazione. Essa sembra prescindere dai due grandi riferimenti storici che hanno ispirato l'europeismo del XX secolo: la nascita degli Stati Uniti d'America alla fine del XVIII secolo e degli Stati nazionali nel corso del XIX. Né sembra essere pervasa dal soffio ideologico, progettuale, talvolta addirittura profetico, che anima tanti scritti in favore o contro l'Europa unita. Più che alle idee, la letteratura del successo guarda ai fatti, osserva l'Europa che c'è, con occhio pragmatico, senza chiedersi se e verso quale forma essa dovrebbe ulteriormente evolvere. Non è un caso che i suoi autori siano britannici e americani; dell'empirismo britannico essi praticano il metodo suggerito da Hume: non confondere mai *essere* e *dover essere* («never confusing *is* with *ought*»).

Robert Cooper (7), un diplomatico britannico operante a Bruxelles, consigliere e ispiratore del Primo ministro Blair, ritiene che il 1989 abbia rotto il corso della storia europea (e forse planetaria) assai più profondamente di altri anni simbolo, quali il 1789, il 1815, o il 1919. Il 1989, infatti, non solo pone termine alla guerra fredda; segna anche il collasso finale del sistema che la Pace di Westfalia aveva instaurato nel 1648.

In quel sistema la pace, pur illusoria perché mero stato di non-guerra, riposava sull'equilibrio delle forze e sulla non interferenza tra Stati. Nel XX secolo le già precarie condizioni di quel tipo di pace sono venute meno del tutto per l'avvento di una potenza continentale di forza esorbitante (la Germania unita), di una tecnologia che ha innalzato a dismisura il costo della guerra, e di una società di massa che ha trasformato la guerra in scontro non di eserciti ma di popoli. Il mondo, non solo l'Europa, cerca dunque una nuova formula di pace, come la aveva cercata dopo le devastazioni della guerra dei trent'anni, trovandola appunto, o credendo di trovarla, nel Trattato del 1648.

Ora, secondo Cooper la nuova formula — generatrice di un nuovo ordine di pace che egli chiama post-moderno — è quella elaborata nel secondo dopoguerra proprio dall'Europa, che la sta applicando con successo in campi vitali come le relazioni economiche e la sicurezza.

«Il sistema post-moderno — scrive Cooper — non si fonda sull'equilibrio; né presuppone la sovranità o la separazione tra affari interni e affari esteri» (8). Le regole sono autoimposte. «Nell'Unione europea tutti hanno interesse a mantenere in vita la legge europea [...] L'Unione europea è un sistema avanzato di interferenza reciproca nelle questioni interne» (9).

Secondo Cooper il Trattato di Roma (Cee, 1957) costituisce l'esempio primo di comunità post-moderna; ma vi sono altri esempi, quali il Trattato sulle forze armate convenzionali in Europa (Cfe, 1990), in base al quale i paesi aderenti si informano reciprocamente sulla dislocazione delle loro armi pesanti e accettano di essere ispezionati. È importante rendersi conto — egli scrive — che si tratta di una vera rivoluzione. Il comportamento normale, logico delle forze armate è di tenere nascoste ai nemici potenziali la propria forza e la propria attrezzatura militare. Per la logica di guerra, trattati che regolino tali materie sono un assurdo: innanzi tutto non si dovrebbero mai stipulare accordi col nemico, visto che, se nemico è, non ce ne si deve fidare; in secondo luogo, non si deve consentire al nemico di venire a curiosare nelle nostre basi militari e contare quante armi possediamo. Ebbene, il Trattato Cfe fa esattamente questo. «La sicurezza, che un tempo era fondata sui muri, oggi è basata sull'apertura, la trasparenza, la vulnerabilità reciproca» (10).

Certo, l'applicazione europea della formula post-moderna si limita alle relazioni interne e a quelle con l'area geografica circostante, ad esempio ai rapporti con la Russia. Ma la formula può, e secondo Cooper dovrebbe, governare tutte le relazioni internazionali in un mondo post-moderno o, potremmo dire, post-westfaliano.

Dirò tra breve che cosa, a mio avviso, vizi la tesi di Cooper. Ciò che ora preme sottolineare è la visione della costruzione europea come un capitolo nuovo, originale, riuscito, la vera novità positiva apparsa dopo la seconda guerra mondiale nel campo delle relazioni internazionali.

Nel suo confronto tra sogno americano e sogno europeo Jeremy Rifkin esamina i due primattori della globalizzazione e della politica internazionale. Attraverso un'analisi dei loro sistemi economici e modelli di società, egli argomenta che gli Stati Uniti sono il vecchio mondo, l'Europa il nuovo. «Il sogno americano — scrive Rifkin — incarna il pensiero di un particolare momento storico, concretizzatosi nella storia europea e portato di peso su lidi americani nel XVIII secolo, dove da allora ha determinato l'esperienza americana fino ai nostri giorni [...] Generazioni successive di americani hanno scelto di realizzare la Riforma e l'Illuminismo nelle loro forme più pure, divenendo, allo stesso tempo, il popolo più devotamente protestante della Terra e quello più votato alla ricerca scientifica, al regime della proprietà privata, al mercato capitalista e alla ideologia dello Stato nazionale» (11).

Proprio questo modello, egli osserva, sta esaurendo il suo ciclo storico. È poco adatto a un pianeta dove non solo l'economia ma anche la funzione di governo si è articolata a rete e sganciata da un territorio definito, dove la qualità della vita e delle relazioni sociali è divenuta più importante della accumulazione individuale di beni materiali, dove l'ambiente è ormai più minacciato che minacciante. Adatta a questo nuovo mondo non è la pesante e monolitica America, ma l'Europa discorsiva, reticolare, transnazionale, orchestrale (uso alcuni degli aggettivi di Rifkin), l'Europa che non è uno Stato, che non ha territorio suo perché il territorio continua ad appartenere ai suoi Stati membri, che non è centralizzata, né gerarchica, né definita nei suoi confini. «L'Europa è intenta a prepararsi per una nuova era, mentre l'America cerca disperatamente di restare aggrappata a quella vecchia» (12).

Si guardi l'economia, che oggi consideriamo il punto debole dell'Europa. l'Unione europea — ci ricorda Rifkin — è il più grande mercato integrato del mondo; il primo esportatore di beni e servizi nell'economia mondiale; sta creando una rete integrata nei trasporti, nell'energia, nelle telecomunicazioni, nella finanza; ha importanti programmi in campo educativo, come Socrates, Leonardo, Erasmus. Diversamente dall'America, l'Europa non vive a credito per mantenere il suo alto tenore di vita. Il suo prodotto totale è circa pari a quello americano, ma ha qualità superiore perché minore è la quota destinata a

spese militari, a spreco energetico, a lotta anticrimine. Sono europee 14 delle 20 prime banche del mondo, 8 delle 10 prime imprese di assicurazione, le prime 5 compagnie vita, 6 delle prime 11 imprese di telecomunicazioni, 6 dei primi 12 produttori di automobili. Nella rassegna delle 50 migliori società del mondo condotta da *Global Finance*, 49 sono europee.

E non c'è solo l'economia. L'Europa ha una più alta qualità di vita, una più rigorosa protezione della privacy, una più stringente tutela dell'ambiente, un grado di solidarietà sociale più elevato, un più prudente atteggiamento verso la sperimentazione scientifica e l'innovazione tecnologica, una più forte capacità di proporre e trasmettere ad altri paesi e regioni del mondo il proprio modello di relazioni sociali, politiche, internazionali. Per ognuno di questi campi il libro contiene analisi, fatti, riferimenti.

Rifkin scrive a sostegno di una tesi, il suo è quasi un pamphlet; egli vuole rivolgersi soprattutto al lettore americano per metterlo in guardia contro l'illusione di onnipotenza che sembra oggi prendere una parte del mondo politico e intellettuale di quel paese. Ma il pamphlet è una densa opera di 400 pagine, ricca di fatti e di cifre, che qui non cito per semplicità. L'analisi è elaborata, gli argomenti sono forti, numerosi, convergenti.

Troviamo considerazioni simili nel breve e efficacissimo libro di Mark Leonard. L'Europa, egli osserva, ha fondato un nuovo sistema di governo e una nuova maniera di operare nel campo delle relazioni internazionali. L'uno e l'altra sono fondati non sul segreto ma sulla trasparenza, non sull'esclusione ma sull'inclusione, non sulla minaccia ma sulla persuasione. Il metodo dell'Europa è la legge, e la legge europea è anche lo strumento della sua politica estera. Leonard parla di «aggressione passiva» (passive aggression): «invece di minacciare il ricorso alla forza per soddisfare i propri interessi, l'Europa minaccia di non usare la forza, di ritirare la mano tesa della propria amicizia e con essa la prospettiva dell'accesso all'Unione» (13).

Con questo suo metodo la Comunità (poi Unione) europea ha trasformato non solo l'economia, ma anche il diritto, le istituzioni e la politica di paesi che aspiravano a farne parte, sino ai dieci nuovi entranti del 2004; oggi «per paesi come la Turchia, la Serbia o la Bosnia l'unica prospettiva ancor peggiore della burocrazia di Bruxelles che entra nel loro sistema politico, che esige cambiamenti, che impone regolamenti, che esorta alle privatizzazioni, che si infila in ogni fessura della vita quotidiana, è che l'Europa ti chiuda fuori dalla porta».

America e Europa sono soggette alle stesse minacce oltre la soglia di casa: traffico di droga, flussi di immigrati attraverso confini valicabili, reti del crimine internazionale. Ma le loro risposte a queste minacce non potrebbero essere più diverse. «Gli Stati Uniti hanno inviato truppe nei paesi vicini più di 15 volte negli ultimi 50 anni e i paesi vicini in genere non sono cambiati [...] La risposta europea è consistita nel tenere in sospeso la prospettiva dell'integrazione per i vicini».

*L'Europa non è cosa fatta.*

Dunque, un'Europa in crisi nei giornali e trionfante nei libri? Si potrebbe dire proprio così. In effetti, della crisi si fa fatica a trovare una sola dimostrazione approfondita e intellettualmente dignitosa, che abbia il respiro di un libro o di un saggio piuttosto che il soffio superficiale di una cronaca dell'ennesimo negoziato interrotto o di una ripetizione del consueto pregiudizio antiburocratico, antipolitico, antimoderno.

È vero; e tuttavia ritengo che il discorso non finisca qui. Certo, l'euroretorica della crisi è povera di argomenti mentre è proprio sulle sue spalle che la letteratura del successo ha spostato l'onere della prova. Eppure, nessuno che senta le ragioni profonde dell'unificazione europea può qualificare come semplicemente falsa la rappresentazione di un'Europa fiacca, ormai priva dell'incidenza sulla storia del mondo che ebbe per secoli.

I segni di questa rappresentazione sono sotto i nostri occhi: l'incapacità di trovare una propria linea nelle grandi questioni della sicurezza e della politica estera e quella di riformare la politica agricola, lo spreco immenso di risorse dovuto al rifiuto di unire le forze per obiettivi comuni e il ridicolo sfoggio di parsimonia nel comprimere il bilancio comunitario, gli impudichi litigi sulla destinazione di quei pochi fondi e le diatribe sul patto di stabilità, le promesse di Lisbona e il blocco della direttiva Bolkestein, la rivolta degli elettori francesi e la diserzione dei seggi elettorali europei.

Questi segni disparati e contraddittori li dovremmo leggere uno per uno prima di farne la sintesi. Tra essi vi sono infatti le contraddizioni e le ipocrisie di ogni ordinario processo politico, ma anche la fatica e la tortuosità del cammino verso quelli che Machiavelli chiama «li ordini nuovi»; vi sono colpevoli inadempienze delle classi dirigenti europee e uno scontento dei cittadini elettori dovuto in gran parte proprio a quelle inadempienze.

Invece: per le *cronache* essi sembrano tutti comporre sempre e solo la parola «crisi», per i *libri* sono deboli rumori di fondo, indegni di nota.

I corifei del successo sembrano dirci: «va bene così, l'Europa l'avete fatta ed è perfetta, fermatevi qui, non andate oltre». Proprio Robert Cooper in un passaggio rivelatore del suo libro scrive «Se pure alcuni ancora sognano uno Stato europeo, questi sono una minoranza, una molto esigua minoranza. Quel sogno è il residuo di un'epoca passata [...] Perché se lo Stato nazionale è il problema, allora il super-Stato certo non è la soluzione» (14).

Ecco il vizio nascosto, ecco l'elemento ambiguo che impedisce alla letteratura del successo di rassicurarci. Esso sta nel considerare l'Europa cosa fatta, mentre fatta non è. Certo, se guardiamo alla storia secolare da cui proviene possiamo dire che l'Europa in cinquant'anni ha percorso molta strada. Ma se consideriamo la rapidità del cambiamento in corso nel mondo e l'urgenza del bisogno che il mondo stesso ha di ciò che l'Europa ha concepito ma, presa da accidia, ancora esita a realizzare, allora vediamo che di strada non ne ha fatta abbastanza. Per usare la bella espressione di Michael Howard, l'Europa ha «inventato la pace», ma non ha tradotto in realtà la sua invenzione.

*Nuovo è il metodo, ma non la formula.*

Domandiamoci: ciò che l'Europa è venuta realizzando dal 1950 è una formula nuova e ormai perfetta di aggregazione politica, oppure è un'opera incompiuta che sembra nuova solo perché è, appunto, incompiuta? A mio giudizio, non vi possono essere dubbi: la tesi corretta è la seconda, la prima è una ingannevole illusione.

Nella politica (che tratta del potere) non c'è una possibile nuova formula di unione, così come nella meccanica (che tratta del moto) non ci sono formule che possano liberarci dalla forza di gravità o regalarci il moto perpetuo. Le leggi basilari della politica, i fondamenti della pace e del diritto non sono separabili dalla disponibilità di mezzi di coercizione. La storia dei rapporti tra Stati è una successione di tregue e di guerre combattute: la pace descritta da Dante nel *Monarchia* e da Kant in *Per la pace perpetua* è possibile solo se è edificata su un potere superiore. Certo, le tregue possono anche essere lunghe e splendide, soprattutto quando le guerre cui fanno seguito sono state tanto atroci da impartire una duratura lezione di saggezza e moderazione. Ma restano tregue.

Ebbene, l'Unione europea, l'Ue, non è ancora una unione; è una tregua e non una pace. Quella che a Maastricht acquistò tale nome manca del requisito essenziale di una unione politica: un patto fondante in forza del quale lo stare insieme, il decidere insieme, l'agire insieme siano assicurati *non solo nell'accordo ma anche nel disaccordo*. Se e solo se esiste quel solido patto un'unione può dirsi realizzata, perché solo allora chi ne fa parte riconosce allo stare insieme una ragione più alta e più forte della diversità di vedute e di preferenze sempre emergente (in noi stessi prima ancora che nel confronto con altri) di fronte alle questioni concrete che la realtà impone di affrontare. In questo senso essenziale l'unione *non* è ancora fatta. E i pur notevoli risultati già raggiunti sono perciò fragili, incompiuti, reversibili o, come dice il linguaggio economico, insostenibili.

Sedotti dal fascino dell'Europa acerba come si può esserlo dalle grazie di una persona adolescente, molti dimenticano che quella stessa persona, per divenire adulta, dovrà perdere molte grazie. Le perderà, ma acquisterà forza e maturità.

Cooper e Leonard rappresentano dunque il vero, ma non *tutto* il vero né, credo, la sua parte essenziale. Essi disconoscono che l'Europa fatta finora *non* è pronta per il mondo di oggi e di domani, che *non* ha i mezzi per evitare il tramonto della propria civiltà e il declino della propria economia, che *non* è forte abbastanza da scongiurare — ed essa sola forse lo potrebbe — che il mondo stesso precipiti nell'autodistruzione, come già essa vi precipitò nel secolo passato. L'Europa *non* ha compiuto il passaggio dalla tregua alla pace e *non* è perciò in grado di contribuire in modo efficace a che il mondo stesso edifichi la pace.

La formula di unione — dicevo — non è nuova, anche se la variante che l'Europa ne sta elaborando è, quella sì, probabilmente originale. Essa prescrive che il potere di governo sia distribuito su diversi livelli, secondo la dimensione e la natura delle questioni di interesse comune, delle *res publicae* (un plurale, non un singolare). Applicare la formula significa superare la concezione secondo cui lo Stato è tale solo se non riconosce alcun potere sopra di sé; significa riconoscere che un potere sopranazionale ricostituisce, non sopprime, la sovranità. Nel vocabolario tecnico della scienza politica, questo si chiama modello federale, anche se la parola oggi attira su chi la pronuncia le reazioni irritate che una volta (e ormai non più) si riservavano alla coprolalia.

Quanto al metodo, quello sì, è nuovo. L'Europa, infatti, cerca di edificare un'unione di Stati non con le armi o coi matrimoni combinati tra dinastie regnanti, come fece per secoli, ma con la democrazia e il di-

ritto, con la forza gentile della persuasione e del consenso: un'impresa stupefacente, se pensiamo che gli Stati impegnati in essa sono i più orgogliosi e i più antichi, quegli stessi che proclamarono e praticarono a lungo la dottrina della propria illimitata sovranità. Pur incompiuta, è un'opera davvero nuova e grandiosa.

Non si confondano scioccamente due nozioni di incompiutezza. Sappiamo bene che la storia è sempre incompiuta. Ma l'Europa non è solo incompiuta in senso generale; lo è nel senso, più specifico e inquietante, di non avere ancora attuato il proprio stesso disegno di unione. I benefici che oggi essa trae dall'aver posto mano a quel disegno grandioso e dall'averne attuata una parte vanno oltre il merito fin qui acquisito, scontano un futuro che non è scontato. Prima ancora di essere fatta, l'Europa già vive di rendita.

Proprio qui, a mio giudizio, si avvolge la spirale della malinconia europea. «La sola cosa che dobbiamo temere è la paura stessa», disse Roosevelt per scuotere l'America dalla Grande depressione. La depressione, l'umor nero, degli europei è ad un tempo causa ed effetto del non aver fatto abbastanza, delle occasioni mancate, del tempo trascorso invano, della paura di completare l'opera. La cattiva coscienza del nostro saturnino ritardo, dell'immeritato vantaggio in cui ci culliamo, del compito non fatto dal quale distogliamo lo sguardo, questa cattiva coscienza alimenta la nostra malinconia e paralizza l'Europa.

Non è la pochezza dell'opera realizzata che *giustifica* la malinconia, giacché l'opera è tutt'altro che mediocre e la sua incompiutezza dovrebbe spronarci all'azione piuttosto che distogliercene. È invece la malinconia che *impedisce* di portarla a termine, è la paura, la nostra opprimente pesantezza che ci trattiene dall'andare avanti. Per questa pesantezza ci sentiamo responsabili, in alcuni casi colpevoli, e rispondiamo non con l'umile metterci al lavoro, bensì con le manifestazioni di malinconia che ci sono note da più di venticinque secoli: ritardo, disistima di noi stessi, spregio dell'opera già compiuta, torpore.

*Possiamo sperare in una potenza esterna?*

«Noi ci allegrammo, e tosto tornò in pianto»: quante volte, pensando all'Europa incompiuta, mi torna alla mente questo verso di Dante!

Terminata la guerra fredda e fallito l'esperimento del socialismo reale, lo spazio della democrazia e del mercato si è enormemente dilatato sulla superficie del pianeta. Mentre Fukuyama, oggi un noto adepto dell'antica ideologia nazionalista che ispira il governo di

Washington, annunciava la fine della storia, incubava il ritorno di una configurazione che l'Europa ha conosciuto bene: l'alternarsi di equilibrio, egemonia, alleanze contrapposte, minacce, guerre, tregue.

Vi sono quasi duecento paesi che si proclamano sovrani nel senso di Westfalia, repliche o aspiranti repliche dello Stato-nazione refrattario a ogni limite del proprio potere. L'elenco inizia con gli Stati Uniti, pur promotori — nel secolo passato — dei primi tentativi di dare al mondo un ordine post-westfaliano (la Società delle Nazioni, prima, l'ONU, poi). Ma crescono rapidamente le aspirazioni e la capacità d'influenza di altri giganteschi Stati-nazione, come Cina, Russia, India, Brasile, Messico, Iran, Nigeria; nessun paese europeo entrerà da solo in questa cerchia ristretta. E intanto si affollano sfide che eccedono la capacità di governo anche dei maggiori paesi: la sicurezza contro il terrorismo, l'ascesa del continente asiatico, lo scarseggiare di energie rinnovabili, l'instabilità del mercato internazionale, le minacce del clima.

La storia sembra rapidamente avviata verso l'applicazione della logica di Westfalia all'intero pianeta. Quando quella logica governava la sola Europa, le tensioni e infine le guerre nascevano dalla rottura di un equilibrio regionale. Si risolsero infine con l'intervento di una potenza esterna, seppure dell'Europa erede, quale gli Stati Uniti. Riprodotta su scala globale, la logica westfaliana è ancora molto più distruttiva che nel secolo e mezzo del dominio europeo. Il mondo infatti non ha una potenza esterna, per di più benevola, democratica e illuminata come lo fu, per noi europei, l'America.

O no? Forse, la possibile «potenza esterna» del mondo è proprio l'Europa; esterna non in senso spaziale, ma perché proiettata nel futuro, anticipatrice di un ordine diverso da quello westfaliano, post-moderno. Molti fattori pongono noi europei in una posizione unica. Abbiamo *conoscenza*, per averlo sperimentato fino alla catastrofe finale, del carattere precario e insostenibile del sistema delle sovranità illimitate. Abbiamo *responsabilità*, un debito morale e politico, per avere imposto al mondo i costi delle nostre lotte interne, del dominio coloniale e per avergli fornito il cattivo modello in cui dimora il germe delle guerre distruttive. Abbiamo *risorse*, mezzi per svolgere un ruolo influente negli affari del mondo; già oggi siamo i primi fornitori di aiuto allo sviluppo e non viviamo a credito. Abbiamo *principi*, perché accettiamo la solidarietà e il multilateralismo quali elementi costitutivi dell'ordine mondiale. Abbiamo *credibilità*, per avere già messo nel nostro terreno, e iniziato a far crescere in modo promettente, il seme di una diversa configurazione delle relazioni tra paesi.

Questa speciale posizione e azione dell'Europa sono descritte con molta efficacia dalla letteratura che ho chiamato del successo ed è davvero sorprendente quanti risultati l'Europa abbia già ottenuto nella politica mondiale, pur quasi inerme e politicamente incompiuta.

Oggi la minaccia alla sicurezza è globale, perché globali sono l'assetto degli Stati, la violenza a-territoriale del terrorismo, l'odio dei poveri verso i ricchi, la perdita di controllo del rapporto tra l'uomo e la natura, il fanatismo e l'odio in nome della religione. Che l'Europa sia incompiuta rappresenta ormai un pericolo grave non più solo per l'Europa, ma per il mondo, perché solo l'Europa ha la chiave per affrontare le minacce globali. Come le due guerre che chiamiamo mondiali sono state in realtà guerre europee, così forse oggi l'unica pace mondiale possibile, che sia pace e non illusoria tregua, è una *pax europea*.

### *Uscire dalla malinconia.*

Sono passati quasi sessant'anni da quando Churchill pronunciò a Zurigo uno dei discorsi più memorabili dell'ultimo secolo. Nel settembre 1946 gran parte dell'Europa era in macerie, affamata, oppressa da risentimento, vergogna e disperazione. Era distrutta, sì, ma aveva salvato la sua civiltà.

Sei anni prima, chiamato dal suo partito a guidare il governo più per essere bruciato che per tenere davvero il comando, in soli cinque giorni — i suoi primi cinque giorni al numero 10 di Downing Street — egli aveva rovesciato le sorti della guerra. Come vi sia riuscito, quasi da solo, lo documenta la magistrale ricostruzione di John Lukacs (15). Lukacs racconta quasi ora per ora come dal 24 al 28 maggio 1940 — mentre il suo Ministro degli Esteri tramava con la Germania, i generali dichiaravano impossibile la resistenza militare, la Francia capitolava, l'Unione Sovietica appoggiava Hitler, quasi tutta l'Europa era occupata dai nazisti o governata da loro prestanome, l'America guardava senza intervenire — Churchill trasmise al paese la furiosa determinazione «che l'Inghilterra avrebbe continuato a combattere, qualunque cosa fosse accaduta». Hitler non perse la guerra in quei giorni; ma quelli furono i giorni in cui gli sfuggì la possibilità di vincerla.

Come non riconoscere qui i segni del furore, della follia, dell'eroismo, dell'esaltazione spirituale che per Platone sono tipici dell'*humor melancholicus*? Come non ritrovare nel Churchill forte bevi-

tore anche l'analogia tra la gamma delle manifestazioni dell'umor nero e quella degli effetti dell'alcol, un'analogia che Aristotele elabora ampiamente proprio per spiegare «come mai tutti coloro che hanno raggiunto l'eccellenza nella filosofia o nella politica o nella poesia o nelle arti sono chiaramente melanconici»?

Della malinconia Churchill conosceva non solo il furore, l'esaltazione e l'eroismo, ma anche la cupa disperazione, il senso dell'abisso, la solitudine desolata che egli, riprendendo e rendendo famosa un'immagine già usata da James Boswell, Walter Scott, R.L. Stevenson, chiamata «il cane nero» aggrappato alla sua schiena. Riflettendo in una prospettiva etica e religiosa, Romano Guardini osserva che la malinconia è «la nostalgia di ciò che semplicemente è perfetto [...] il prezzo della nascita dell'eterno nell'uomo [...] l'inquietudine dell'uomo che avverte la vicinanza dell'infinito» (16).

«C'è un rimedio alla tragedia dell'Europa», disse Churchill a Zurigo. «Il rimedio è di ricreare la Famiglia europea. Dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa [...] il senso di un patriottismo allargato e di una cittadinanza comune [...] il primo passo deve essere una partnership tra Francia e Germania. Solo così la Francia può riacquistare la guida morale e culturale dell'Europa». E poi: «Ma vi devo avvertire. Il tempo può essere breve. Oggi c'è uno spazio aperto» («Time may be short. At present there is a breathing-space»).

Guardini vede il rimedio alla tensione malinconica nell'etica e nella fede. E anche il secolare Churchill, a Zurigo, parla ripetutamente di «atto di fede»: «se l'Europa può salvarsi dalla sua miseria infinita, anzi dalla rovina, è con un atto di fede nella Famiglia europea e un atto di oblio per tutti i crimini e le follie del passato». Oggi possiamo dire che l'opera è incompiuta, ma che quello spazio è ancora aperto.

All'inizio di questo intervento ho espresso l'intenzione di proporre un'Europa unita quale punto di riferimento professionale, civile e politico agli studenti di oggi. Vorrei ora spiegare il nesso di questo mio proposito con le considerazioni che ho svolto.

Nei miei anni di Francoforte avevo istituito un incontro mensile di un'ora, riservato ai funzionari più giovani della Banca centrale europea, per una conversazione completamente libera su un tema di loro scelta; giovani che raramente accedevano al mio ufficio per discutere questioni specifiche o che, se vi accedevano, difficilmente si azzardavano a prendere la parola.

Quei ferratissimi trentenni, addottorati in università prestigiose, erano adolescenti quando il Trattato di Maastricht veniva firmato, come

lo ero io al tempo in cui un insegnante di storia e filosofia del mio liceo di Trieste commentò alla radio interna la fresca firma del Trattato di Roma. Ma quel discorso contribuì a orientare la mia vita, dandole un punto di riferimento politico assai prima che compissi la scelta dei miei studi e della mia professione. Nell'adolescente che ero, i primi ricordi della vita erano i bombardamenti di Genova e dei ponti della Riviera, i rastrellamenti delle truppe tedesche e il passaggio di quelle americane, l'incontro con mio padre che tornava dal fronte e dalla prigionia, per me quasi uno sconosciuto. Nei trentenni di Francoforte, i ricordi infantili escludevano la guerra, quelli dell'adolescenza comprendevano i viaggi in interrail e i programmi Erasmus.

Quei giovani erano nel passaggio dall'università all'impiego. Interessatissimi all'economia, fieri di essere in cima all'Europa, avvertivano tuttavia il quotidiano lavoro come un restringimento dell'orizzonte, una discesa nel particolare, un'ibernazione e un uso troppo limitato delle conoscenze acquisite, uno scadere a compiti ripetitivi. Esaltazione e mortificazione, la gamma della malinconia.

I temi di quelle conversazioni si sollevavano dalla routine del lavoro, ma vi erano collegati: dove va l'Europa che si allarga, che sarà della Costituzione, come rianimare la crescita, che fare perché la Bce divenga quella che vorremmo. Coglievo spesso un loro atteggiamento più contemplativo che attivo, una sfiducia di poter «contare». Non era facile persuaderli che le risposte sarebbero venute da sé, che il futuro dell'euro, quello della Banca centrale europea, l'avvenire stesso dell'Europa e del disegno di unione concepito dai loro nonni o bisnonni è ormai nelle loro mani. Essi conoscono un'Europa pacificata e prospera, malinconica e forse accidiosa. Un'Europa che sembra fatta e non lo è; che è minacciata non dalla distruzione, ma dal declino.

C'è invece un'opera da completare, che chiede e merita sforzi e sacrifici. Darsi un punto di riferimento significa proprio assumere quale guida qualcosa che, pur connesso al tempo e al luogo in cui siamo, sia più alto e più lontano, e perciò dia senso, orientamento al nostro incedere. Non una previsione o una scommessa, ma un obiettivo e un proposito. Significa alzare lo sguardo oltre il proprio momento.

Allora il mio invito ai giovani è: non scoraggiatevi, non perdetevi la spinta che vi ha accompagnato negli studi, non rifugiatevi nel solo privato, non abbracciate l'idolo della carriera o del guadagno, non rivolgetevi allo psicologo. Datevi invece, sceglietevi, punti di riferimento. Dalla malinconia si esce guardando in alto dentro sé stessi.

## NOTE

(1) Si tratta della rielaborazione della prolusione tenuta dall'autore a Milano il 28 ottobre 2005 per l'inaugurazione dell'Anno Accademico 2005-2006 dell'Università Commerciale Luigi Bocconi. Il testo è pubblicato anche sulla rivista *il Mulino*, LV (2006), n. 1.

(2) L. Einaudi, *Il buongoverno: saggi di economia e politica (1897-1954)* (1954), a cura di E. Rossi, Roma-Bari, Laterza, 2004. È una lettura da consigliare ancora oggi anche a chi sceglie di studiare economia.

(3) R. Burton, *The Anatomy of Melancholy* (1621), trad. it. *Anatomia della malinconia*, a cura di Jean Starobinski, Venezia, Marsilio, 2003<sup>2</sup>.

(4) S. Freud, *Lutto e malinconia* (1915-1917), trad. it. in *Opere*, vol. VIII, Torino, Bollati Boringhieri, 1976, p. 128.

(5) S.A. Kierkegaard, in R. Guardini, *Vom Sinn der Schwermut* (1949), trad. it. *Ritratto della malinconia*, Brescia, Morcelliana, nuova ed. 1993, p. 15.

(6) Cito alcuni autori di questa pubblicistica: R. Cooper, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, Londra, Atlantic Books, 2003; J. Rifkin, *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York, Penguin, 2004; T.R. Reid, *The United States of Europe: The New Superpower and the End of American Supremacy*, Londra, Penguin, 2004; M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, Londra, Fourth Estate, 2005; G. Morgan, *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 2005. Come si vede, alcuni sottotitoli sono ancora più rivelatori dei titoli.

(7) R. Cooper, *The Breaking of Nations*, cit.

(8) *Ibidem*, p. 27.

(9) *Ibidem*, p. 30.

(10) *Ibidem*.

(11) J. Rifkin, *The European Dream*, cit., p. 85.

(12) *Ibidem*, p. 83.

(13) M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, cit., p. 51.

(14) R. Cooper, *The Breaking of Nations*, cit., p. 37.

(15) J. Lukacs, *Five Days in London. May 1940*, New Haven, Conn.-London, 1999.

(16) R. Guardini, *Ritratto della malinconia*, cit., pp. 63, 67-69.

# Le crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa

*SANTE GRANELLI*

Molteplici avvenimenti si sono succeduti nei diversi scacchieri dell'area compresa tra Europa, Asia ed Africa (il cosiddetto «grande Medio Oriente»), dopo l'avvio da parte degli Stati Uniti e dei loro alleati della «guerra al terrorismo», iniziata con l'invasione dell'Afghanistan nel novembre del 2001 e quella dell'Iraq nel marzo del 2003. Essi hanno contribuito a richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica europea e dei grandi mezzi d'informazione sul circolo vizioso che si è creato e sui gravi rischi che il mondo nel suo complesso (ma l'Europa in particolare) dovranno affrontare se, in un tempo ragionevolmente breve, non verranno sciolti i nodi che da tempo attanagliano la regione, nodi che l'iniziativa nordamericana ha solo contribuito ad aggravare. Se tali avvenimenti hanno evidenziato la precarietà degli equilibri che si sono creati, più difficile appare l'identificazione delle possibili soluzioni e, soprattutto, degli strumenti che dovranno essere adottati per realizzarle.

Per limitarsi alle questioni che maggiormente colpiscono l'opinione pubblica: non vi è alcuna indicazione che il terrorismo legato al fondamentalismo islamico e «al-quedista» sia stato messo in condizione di non nuocere; non emerge un'onorevole via d'uscita per gli americani e per i loro alleati dall'Iraq (che anzi sembra ormai avviato alla guerra civile e forse addirittura alla dissoluzione), la stessa pacificazione dell'Afghanistan è ben lungi dall'essere completata. Del pari, restano «confittuali» i rapporti tra Israele e palestinesi, ulteriormente aggravatisi dopo il successo di Hamas alle elezioni, la costituzione del governo Haniyeh e il conseguente irrigidimento del governo israeliano; infine non si scorge alcuna seria prospettiva per raggiungere un accordo con il governo iraniano sul dossier nucleare né appare probabile che si possa convincerlo a rinunciare ai suoi programmi senza fare ricorso alla forza militare, come si discute ormai apertamente in taluni circoli politici e militari, negli Stati Uniti (1) e, più sommessamente, in Israele. Nel frat-

tempo, il prezzo del greggio ha superato i 70 dollari al barile e molti analisti ipotizzano che, di fronte ad un ulteriore aggravamento della situazione politica generale del Medio Oriente, si possa presto raggiungere e superare il limite, fino a pochi anni fa considerato impensabile, dei 100 dollari, con conseguenze non difficili da immaginare sulla situazione di molti paesi (segnatamente in Europa) le cui economie si reggono tuttora ampiamente su fonti d'energia non rinnovabili.

È opinione diffusa che un tale aggravamento della situazione sia dovuta alla decisione degli Stati Uniti di agire in modo unilaterale (forti, dopo la caduta dell'impero sovietico, del proprio ruolo di unica superpotenza mondiale) per la tutela del proprio interesse nazionale, senza preoccuparsi della legittimità internazionale, come peraltro era richiesto da molti commentatori oltranzisti che da tempo richiamavano il parallelo tra gli Stati Uniti e l'antica Roma imperiale (2). Queste posizioni, già presenti nel dibattito politico che aveva preceduto i drammatici eventi del settembre 2001, si sono rafforzate in seguito all'attentato terroristico alle torri gemelle ed al Pentagono, offrendo alla nuova Amministrazione, anche sulla scorta del precedente della guerra in Kosovo (3), il destro per agire, ignorando il giudizio, ed anche l'ostilità, di molti alleati.

Le indubbie responsabilità degli Stati Uniti non devono farci trascurare quelle, non meno gravi, dell'Europa. Nel gennaio del 2003, sul *Corriere della Sera*, l'ex ambasciatore Sergio Romano metteva in luce gli elementi di disparità presenti nell'atteggiamento nordamericano verso la Corea del Nord, da una parte, e verso l'Iraq dall'altra, concludendo la sua analisi con l'osservazione che ciò che manca in Medio Oriente è una «potenza... capace di imporre agli Stati Uniti il rispetto dei suoi interessi e consigli», laddove questa potenza è presente in Estremo Oriente (la Cina) e ciò ha giustificato la prudenza degli americani nel trattare l'affaire nord-coreano. Concludeva Romano: «La potenza che non c'è è l'Europa. Divisi, i paesi dell'Europa possono tutt'al più, come il Presidente francese ed il Cancelliere tedesco, fare una decorosa battaglia giuridica fondata sulle competenze dell'ONU e sulla necessità di una seconda risoluzione. Ma non possono dire con fermezza all'America che gli equilibri medio-orientali sono in ultima analisi equilibri europei e che nessuno ha il diritto di sovvertirli senza tener conto delle loro esigenze» (4).

Se siamo quindi di fronte a situazioni di crisi potenzialmente esplosive, non solo in Medio Oriente ed in Asia centrale, ma anche in altre aree del mondo (5), ciò non è imputabile solo al conclamato unilatera-

lismo nordamericano. Non meno gravi appaiono le responsabilità dell'Europa che, a causa della propria divisione (del suo non esistere come «potenza»), non è in grado né di tutelare i propri interessi, né di svolgere un ruolo attivo ed efficace per promuovere soluzioni pacifiche così da poter contribuire ad «alleggerire gli Stati Uniti di una parte considerevole del peso delle loro responsabilità mondiali» (6).

Non basta però limitarsi a sottolineare l'attuale impotenza dell'Europa in relazione a queste crisi, o ricordare le sue responsabilità storiche e sottolineare i limiti della politica imperiale nordamericana. I problemi dell'area sono complessi e la definizione di soluzioni eque e durature (e l'identificazione degli strumenti politici che ne rendano possibile la realizzazione) richiedono un'analisi che sappia scrutare in profondità gli avvenimenti e identifichi i motivi specifici che stanno alla base di tali situazioni di crisi. In particolare, al di là dell'aggravamento del conflitto iracheno e della questione del terrorismo fondamentalista (che dovrebbe essere considerato più un effetto che una causa), sembra abbastanza chiaro che due sono oggi i focolai più pericolosi per il futuro dell'area, e quindi dell'Europa e del mondo. Si tratta della crisi nucleare iraniana e del sempre più difficile rapporto tra israeliani e palestinesi. È su queste due situazioni — che hanno tra loro molti più elementi di correlazione di quanto normalmente non si pensi — che occorre concentrare l'attenzione.

### *La politica dell'Iran dopo l'elezione di Ahmadinejad.*

Molto sconcerto e qualche preoccupazione hanno accolto, nel giugno del 2005, la notizia dell'inatteso successo del Sindaco di Teheran, Mahmoud Ahmadinejad nella votazione di ballottaggio per la presidenza della repubblica islamica dell'Iran. Con il 62% dei voti espressi, Ahmadinejad, la cui base elettorale era costituita soprattutto dai diseredati che affollano i quartieri più poveri nella zona sud di Teheran, ha sconfitto il leader clericale e pragmatico (ex Presidente della Repubblica) Ali Akbar Hashemi Rafsanjani, che molti, sia in patria che all'estero, consideravano il sicuro successore del riformista Khatami, del quale avrebbe proseguito — così si ipotizzava — la politica di caute aperture, avviando forse anche un dialogo diretto con gli Stati Uniti.

Ambienti con una migliore conoscenza della complessa realtà iraniana avevano fatto osservare che molto difficilmente Ahmadinejad avrebbe modificato in termini sostanziali la politica seguita da tutti i

governi che si sono succeduti nella repubblica islamica dopo la rivoluzione khomeinista del 1979. Nel numero di agosto del 2005, la rivista *Middle East Monitor* così riassumeva i termini della questione: «Nel più probabile scenario nucleare, le conversazioni con l'Unione europea continueranno in larga misura come prima, come promesso da Ahmadinejad, con l'Iran che continuerà ad insistere che la propria attività nucleare è a fine pacifici e gli Stati Uniti che conserveranno il proprio scetticismo sul processo diplomatico», per proseguire affermando che le possibili differenziazioni nella politica iraniana dovute all'elezione di Ahmadinejad «sono state almeno in parte esagerate» (7). Questo giudizio, sostanzialmente non negativo, proveniente dal mondo degli affari era confermato dalla decisione delle grandi società di assicurazione inglesi di continuare a considerare l'Iran, anche dopo l'elezione del nuovo Presidente, come un paese a rischio inferiore rispetto ad altri paesi medio-orientali ed in particolare all'Arabia Saudita.

Successive dichiarazioni del nuovo Presidente hanno contribuito a mettere in dubbio tali valutazioni. Ha preso credito l'ipotesi che l'Iran si apprestasse ad irrigidire il proprio atteggiamento sia sulla specifica questione nucleare che nel quadro più generale del ruolo che il paese intende svolgere nello scacchiere regionale e nei confronti dei conflitti che insanguinano il Medio Oriente (Palestina, Libano, Iraq, ecc). Ampia eco hanno trovato le parole di Ahmadinejad che, in occasione dell'annuale manifestazione pro-palestinese di fine ottobre 2005, ha dichiarato che Israele «dovrebbe essere cancellato dalla carta geografica». In realtà Ahmadinejad ha soltanto reiterato, magari con una enfasi maggiore rispetto ai suoi predecessori, un'affermazione che risale agli inizi della rivoluzione khomeinista, attribuita allo stesso leader della rivolta contro lo Shah e ripresa, dopo di allora, da ogni leader iraniano soprattutto in occasione delle frequenti manifestazioni a favore della Palestina (8).

Più preoccupanti sono apparse le dichiarazioni e le iniziative assunte in rapporto alla questione nucleare, quali la nomina del conservatore Ali Laridjani a capo del team negoziale sul dossier nucleare, le ampie modifiche apportate nei quadri diplomatici iraniani con la sostituzione di molte personalità legate all'ex Presidente e, più in generale, il rifiuto di sottostare alle richieste del mondo occidentale di sospendere le attività di arricchimento dell'uranio e la minaccia, più volte reiterata, di uscire dal Trattato di non proliferazione nucleare.

È utile, a questo proposito, richiamare la posizione ufficiale del governo iraniano sul dossier nucleare e cercare di analizzare, anche sul

piano della situazione geopolitica del paese e della sua storia più recente, le sue motivazioni. Essa è stata espressa con chiarezza dallo stesso Presidente all'Assemblea generale della Nazioni Unite all'inizio dello scorso ottobre. Ahmadinejad ha esordito proponendo che le Nazioni Unite dessero vita ad uno speciale Comitato al quale affidare la stesura di un rapporto conoscitivo che includesse un'analisi sul «come materiali, tecnologie e macchinari necessari per la produzione di armamenti nucleari siano stati trasferiti al regime sionista (lo Stato di Israele, nella normale versione iraniana) in violazione al Trattato di non proliferazione e formulasse proposte concrete per rendere il Medio Oriente libero da armamenti nucleari» (9). Dopo aver lamentato l'approccio discriminante attuato dalle grandi potenze che di fatto impediscono il libero accesso all'energia nucleare anche per fini civili, Ahmadinejad ha enfatizzato la necessità che ogni paese goda della piena sovranità sui propri impianti nucleari, argomentando che, se tali impianti dipendono in via permanente, per le forniture di tecnologie, materiali fissili, ecc, dalle «arroganti» grandi potenze (bullying states), ciò comporta rendere gli Stati stessi dipendenti in tutto e per tutto da potenze esterne. «Nessun governo popolare e responsabile può accettare una tale ipotesi come un servizio al proprio paese, soprattutto se si tiene conto della storia dei paesi ricchi di petrolio sottoposti alla dominazione straniera, un'esperienza che nessun paese indipendente è pronto a ripetere» (10).

Sempre a New York, in margine ai lavori dell'Assemblea delle Nazioni Unite, Ahmadinejad ed i suoi collaboratori hanno fatto intendere che, qualora i paesi europei e gli altri alleati degli Stati Uniti avessero insistito in una linea di chiusura nei confronti della richieste iraniane sul dossier nucleare, Teheran avrebbe potuto rispondere con l'arma del petrolio (embargo delle forniture); minaccia peraltro formulata apertamente qualche tempo prima a Vienna dal nuovo negoziatore iraniano Ali Laridjani di fronte all'ipotesi che la «troika europea» (Gran Bretagna, Francia e Germania) facesse approvare al Consiglio dell'AIEA — come richiesto dagli Stati Uniti — una risoluzione per portare la questione nucleare iraniana all'attenzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Scriveva *Le Monde* il 22 settembre 2005: «Infine, e questa può essere la più efficace spada di Damocle nel quadro delle trattative avviate attualmente dagli europei, l'Iran ha annunciato che le sue vendite di petrolio ed altri scambi commerciali saranno determinati dal sostegno che i differenti paesi apporteranno o meno all'Iran nella sua querelle con l'AIEA» (11).

*Qualche precedente storico.*

Le dichiarazioni di Ahmadinejad alle Nazioni Unite ed il riferimento all'esperienza vissuta in un recente passato da molti paesi produttori di petrolio, offrono una base per analizzare l'attuale posizione del governo iraniano ponendola nel contesto della storia più recente del paese. Scrive lo storico americano Karl E. Meyer, nel suo *La polvere dell'impero*: «Per due volte nel secolo scorso gli inglesi scelsero e per due volte deposero lo *shahinshah*, il re dei re. Nel 1907 gli inglesi e i russi tagliarono l'Iran in due sfere d'influenza: la zona russa comprendeva Teheran, mentre gli inglesi tennero per sé i giacimenti petroliferi del sud del paese che proprio allora cominciavano ad essere sfruttati. A causa dunque del suo petrolio e della sua posizione geografica le forze della Gran Bretagna e della Russia occuparono questa nazione in apparenza neutrale per tutta la durata delle due guerre mondiali. Anzi, per quasi mezzo secolo la Gran Bretagna decise quanto sarebbe spettato all'Iran in cambio del suo petrolio» (12). Due fatti in particolare legati alla questione petrolifera vanno sottolineati: 1) nel maggio del 1908 una società privata britannica, che aveva ottenuto la prima concessione petrolifera, aprì il primo pozzo nel sud-est del paese; 2) all'inizio del 1911 il governo inglese decise di sostituire l'uso del petrolio a quello del carbone nella flotta militare e, nello stesso periodo, acquisì, con il 51% delle azioni, il controllo diretto della Compagnia, la Anglo-Persian Oil Company, che possedeva le concessioni petrolifere (13).

La vittoria degli alleati contro gli Imperi centrali in Europa, la rivoluzione sovietica, e la fine dell'Impero ottomano modificarono profondamente la situazione di potere anche nell'area medio-orientale e nell'Asia centrale, lasciando in buona sostanza la Gran Bretagna come unica potenza a livello mondiale. Ma si trattava, come i fatti successivi avrebbero dimostrato, di una «potenza debole», non in grado di sostenere costi e responsabilità del ruolo imperiale. Insopportabili apparivano soprattutto i costi che la Gran Bretagna doveva sostenere per mantenere efficaci presidi militari nei vari fronti, incluse molte aree dell'ex Impero ottomano, per alcune delle quali si cercarono alleati arabi (ad esempio la dinastia Hashemita in Iraq ed in Giordania) cui lasciare la responsabilità di governo (14). In Iran, nel febbraio del 1921, il generale Reza Khan, condotte le sue truppe nella capitale, faceva arrestare alcuni importanti uomini politici liberali e nazionalisti ed avviava un processo che lo avrebbe condotto, quattro anni dopo, a deporre l'ultimo Shah della dinastia turca Qajar ed a prenderne il posto, garantendo alla Gran Bretagna il mantenimento del controllo sul petrolio del paese.

Ma la situazione europea in continuo fermento mutò ben presto il quadro di potere. Nel 1941 si riformò l'alleanza tra Gran Bretagna e Russia, e lo Shah, anche a causa delle sue malcelate simpatie per il regime nazista, fu costretto alle dimissioni ed all'esilio; gli succedette il figlio, il giovane Mohammad Reza e l'Iran divenne una retrovia essenziale per il trasferimento degli aiuti alleati all'Unione Sovietica. Quando, alla fine del conflitto, il nuovo presidente americano Henry Truman impose alle truppe d'occupazione russe ed inglesi di abbandonare l'Iran, sembrava che finalmente si aprisse una nuova fase nella quale si potesse operare per la democratizzazione e la ricostruzione del paese. L'Iran disponeva di una preziosa fonte di guadagno: il petrolio. Ma i profitti, come già ricordato, erano nelle mani della Anglo-Iranian Oil Company, e quindi del governo britannico. Le tensioni che seguirono condussero alla formazione di un Fronte nazionale nel quale si ricompose un'alleanza che già si era formata al tempo della rivolta anti-inglese del tabacco del 1891 tra clero, intellettuali occidentalizzanti e *bazarii* (15).

Nell'inverno del 1949, il leader del Fronte, Mohammad Mossadeq, chiamato al governo da un riluttante Shah, avviò una lunga ed estenuante trattativa con gli inglesi, tesa a migliorare le condizioni leonine dell'accordo petrolifero (16). Chiese ed ottenne un intervento di mediazione nordamericana, ma l'amministrazione USA, che inizialmente simpatizzava per le posizioni iraniane, al momento decisivo si schierò con i britannici (era iniziata la guerra in Corea, si era ormai entrati nel regime di guerra fredda e la priorità assoluta nella politica estera degli USA era rappresentata del «containment» dell'espansionismo sovietico). A Mossadeq non restò che la scelta del confronto e della nazionalizzazione delle concessioni petrolifere. La Gran Bretagna rispose con il blocco delle attività, l'embargo navale e la minaccia dell'invasione. La crisi si sviluppò secondo schemi complessi e lo sbocco finale fu il colpo di Stato favorito (più probabilmente, «promosso») dagli anglo-americani, che portò, nell'agosto del 1953 (17), alla destituzione ed all'arresto di Mossadeq ed alla restaurazione di poteri semi-dittatoriali per il giovane Shah, che restò al potere per altri 26 anni fino all'avvento, nel febbraio del 1979, della rivoluzione khomeinista.

### *Dal petrolio al nucleare.*

Se alla caduta di Mossadeq e in pratica fino alla metà degli anni Settanta, la situazione mondiale delle risorse energetiche naturali, e in par-

tiolare del petrolio, era caratterizzata dalla sovrabbondanza («oil glut») e di conseguenza da una offerta praticamente illimitata e da prezzi molto contenuti, oggi il quadro è ben diverso. Dopo le guerre medio-orientali e le crisi degli anni Settanta, che portarono anche alla costituzione dell'OPEC, siamo definitivamente entrati nell'era dell'«oil shortage» e la questione della disponibilità di risorse naturali (petrolio, gas, ecc.) ha ormai assunto una valenza che supera le crisi, in parte transitorie, del passato e che pone le minacce di embargo da parte dei produttori (siano essi l'Iran, l'Iraq, il Venezuela, la Nigeria, la Russia, ecc.) in una ben diversa e preoccupante prospettiva. Nel frattempo, il tumultuoso sviluppo industriale delle potenze emergenti (Cina ed India, in particolare) ha posto in continua e crescente tensione il mercato delle materie prime energetiche (18).

Peraltro, all'aumento della domanda non fa più riscontro un analogo incremento dell'offerta. Da tempo esperti e studiosi analizzano la situazione mettendo in evidenza che il petrolio è una sostanza «non infinita» e che «a un certo momento... tutto il petrolio che si potrà scoprire nelle varie parti del mondo non potrà più rimpiazzare il petrolio che è stato prodotto (estratto e consumato) e la produzione globale raggiungerà un picco. Le società petrolifere e gli Stati che si reggono sul petrolio troveranno sempre più difficile mantenere gli attuali livelli di produzione e far fronte ai consumi crescenti. La domanda supererà di gran lunga l'offerta ed i prezzi saliranno. Peggio, se il termine 'picco' dà l'idea di una curva pulita con la produzione che sale lentamente fino al punto a mezza via, e va quindi scendendo gradualmente verso lo zero, nel mondo reale, l'atterraggio non sarà morbido... il bordo del plateau apparirà piuttosto come un precipizio» (19).

Altri esperti vanno oltre, ipotizzando che il picco sia già stato raggiunto (nel 2005) o sia comunque imminente. Scrive il geologo Kenneth S. Deffeyes: «Siamo di fronte ad un problema che non ha precedenti. La produzione mondiale di petrolio ha smesso di crescere; declini nella produzione stanno per iniziare. Per la prima volta dalla rivoluzione industriale, la disponibilità geologica di una risorsa essenziale non sarà in grado di far fronte alla domanda» (20). Non occorre qui addentrarsi nei particolari tecnici delle analisi di Deffeyes, che si richiamano alle equazioni sviluppate nel 1969 da un altro geologo americano, M. King Hubbert (21), e chiedersi se abbiano più ragione i pessimisti alla Deffeyes che sostengono che il picco nel rapporto offerta-domanda è stato raggiunto e che il declino è già iniziato, oppure gli ottimisti (i «cornucopians» secondo la definizione di Deffeyes) che ri-

tengono che il picco sia ancora lontano poiché esistono in varie parti del mondo (nelle regioni artiche, ad esempio) grandi riserve non ancora ben identificate ma certe ed il cui sfruttamento sarà reso economicamente attraente dall'aumento dei prezzi. In ogni caso, quale che sia il tempo del picco e del conseguente precipizio, anche i più ottimisti sono d'accordo nel ritenere che le fonti geologiche d'energia (petrolio, gas, carbone, scisti, ecc.) non sono eterne e che, prima o poi, non potranno non esaurirsi (22). Si tratta di una situazione ormai ampiamente riconosciuta, anche se finora sottovalutata dal mondo della politica, specie in Europa e, fino al recente discorso del Presidente Bush sullo stato dell'Unione, anche negli Stati Uniti (23).

Questo scenario, se da un lato rende particolarmente preoccupante, nell'immediato (i prossimi 5-10 anni), la minaccia iraniana di embargo, soprattutto verso i paesi europei che in larga misura non dispongono di fonti proprie, offre dall'altro una indiscutibile base razionale per giustificare, nel medio-lungo termine, la pretesa dell'Iran — ma anche di molti altri paesi, abbiano essi firmato o meno il Trattato di non proliferazione nucleare — di dotarsi delle capacità tecniche e scientifiche per poter utilizzare l'energia nucleare a fini pacifici e rendersi così, almeno in parte, autonomi rispetto alla disponibilità di risorse naturali non rinnovabili. Si tratta di valutazioni che negli ultimi anni hanno trovato larga eco in Iran, combinate talvolta con considerazioni di natura ecologica quali quelle che postulano — nelle parole di James Lovelock, citate dal *Tehran Times* (26 maggio 2005) — «che occorre smettere di produrre energia da combustibili fossili... e dobbiamo farlo entro la prossima decade». «Bruciare gas invece di carbone sembrerebbe una buona soluzione poiché riduce della metà la produzione di anidride carbonica, ma in pratica il gas naturale può risultare la più pericolosa fonte d'energia, poiché è 23 volte più potente, come gas responsabile dell'effetto serra, dell'anidride carbonica». «Non vi è alcuna alternativa ragionevole, conclude Lovelock, all'energia nucleare» (24). Tali concetti sono stati ripresi in molte petizioni popolari sottoscritte nelle Università di Teheran, notoriamente non tenere nei confronti del regime teocratico, e sono condivise dalla stragrande maggioranza degli iraniani, quali che siano i loro orientamenti politici.

La scelta di investire nello sviluppo dell'energia nucleare in Iran non è recente ma risale ad una decisione dell'ultimo Shah. Come ricorda Kenneth M. Pollack, «l'Iran era un membro firmatario (charter member) del Trattato di non proliferazione fin dal 1970 poiché lo Shah era ansioso di costruire una rete di impianti per la produzione di energia

nucleare e gli Stati Uniti erano disposti a fornirli solo a paesi che avessero firmato il Trattato» (25). L'attività avviata dal regime dello Shah fu continuata dopo la rivoluzione khomeinista, anche se all'inizio essa non fu particolarmente produttiva. È con l'andata al potere del leader riformista Khatami che gli inetti responsabili del progetto (nominati più per le credenziali rivoluzionarie che per le loro capacità tecniche) furono sostituiti con veri esperti ed efficienti manager e che il progetto ricevette un impulso reale.

Nell'agosto del 2002 il mondo venne a conoscenza, grazie alla denuncia degli oppositori all'estero del regime, il National Council of Resistance, dell'esistenza di due siti (Natanz ed Arak) ove si produceva materiale fissile utilizzabile anche per la costruzione di bombe nucleari. Le successive ispezioni a Natanz (febbraio 2003) da parte di funzionari dell'AIEA, cui l'Iran era sottoposto in quanto firmatario del TNP, confermarono l'esistenza di queste attività ed aggiunsero nuove preoccupanti informazioni. «Si trovarono 160 centrifughe assemblate per un programma pilota. In un altro edificio era in via di assemblaggio un ulteriore migliaio di centrifughe in una struttura industriale in grado di ospitarne 50.000. (Ciò sarebbe stato sufficiente per produrre materiale fissile per circa 25-50 bombe nucleari all'anno). Le centrifughe di Natanz erano identiche a quelle usate dai pakistani e, nel 2004, A.Q. Khan ammise di aver fornito un ampio aiuto all'Iran» (26).

Sono questi gli sviluppi che aprirono la strada al negoziato tra l'Iran ed il Board dell'AIEA ed a quello parallelo, cui si è già accennato, tra l'Iran e la troika europea. In queste discussioni la posizione ufficiale iraniana è sempre stata l'affermazione, non facile da contraddire, che il loro programma nucleare è a soli fini civili (e quindi «pacifici») e non contempla la produzione di armi di distruzione di massa. È chiaro tuttavia, come molti hanno fatto osservare, che il governo iraniano (quello attuale retto da Ahmadinejad non diversamente da tutti quelli precedenti post-khomeinisti) ha sempre considerato con estrema attenzione anche l'opzione militare, tecnicamente possibile, dato lo sviluppo del progetto ed i precedenti di altri Stati che certamente dispongono dell'arma nucleare.

Commentando l'avvio dei negoziati con gli europei, Pollack fa osservare: «Ovviamente Teheran non aveva alcuna intenzione di fermare il suo programma nucleare e lo ha continuamente riaffermato in sedi pubbliche. In effetti, nell'autunno del 2003, appariva più determinato che mai nell'acquisire armi nucleari come il solo mezzo sicuro per impedire agli Stati Uniti di invadere l'Iran così come era avvenuto in Af-

ghanistan ed in Iraq» (27). Sono valutazioni non dissimili da quelle formulate più recentemente da M.me Azadeh Kian-Thiébaud (*La République islamique d'Iran*) che scrive: «Nel momento in cui il governo iraniano ed i suoi negoziatori sul dossier nucleare si impegnavano a rassicurare l'AIEA, l'Europa e gli Stati Uniti sulle intenzioni pacifiche dell'Iran, il quotidiano conservatore *Jomhouri-ye Eslami*, legato alla Guida, ha rivendicato, nel suo editoriale dell'8 novembre 2004, lo sviluppo dell'arma nucleare, qualificandolo come un 'diritto naturale' del popolo iraniano. Una tale dichiarazione è tuttavia in contraddizione con la posizione della Guida Khamanehi che, qualche giorno prima, si era opposto pubblicamente e per ragioni religiose allo sviluppo, alla detenzione o all'utilizzo dell'arma nucleare» (28).

Si possono meglio valutare queste posizioni, in apparenza ambivalenti e contraddittorie, se si considera che l'Iran è a tutti gli effetti accerchiato da truppe nordamericane. Come fa notare Kian-Thiébaud, «particolarmente dopo la tragedia dell'11 settembre 2001, l'esercito nordamericano è divenuto il più importante vicino dell'Iran, che si trova accerchiato da ovest (l'Iraq, la Turchia), da sud (il Golfo Persico, Qatar, Bahrein, Kuwait, Arabia Saudita), da est (Afghanistan, Pakistan) ed infine da Nord (Azerbaidjan)» (29). Se, infine, a questo si aggiunge che le uniche potenze nucleari della regione sono Israele e Pakistan, entrambi alleati degli Stati Uniti e che in particolare lo Stato ebraico ha più volte fatto intendere di essere pronto a bombardare le centrali nucleari iraniane (ripetendo quanto fatto con l'Iraq nel 1981), si possono comprendere le legittime preoccupazioni del regime iraniano e la sua intenzione di non accettare nulla che gli impedisca di sviluppare un proprio programma nucleare, anche per fini militari.

Da tutto ciò appare più chiaro l'intreccio delle questioni drammatiche che agitano la regione. Esse riguardano sia l'accesso alle fonti energetiche naturali (petrolio e gas), per le quali gli occidentali (Stati Uniti ed Europa) intenderebbero conservare una situazione di privilegio, anche di fronte alle necessità crescenti delle potenze asiatiche emergenti, sia, in contrasto, l'esigenza, molto sentita dalla parte iraniana, di garantirsi strumenti di difesa, anche attraverso una modifica a proprio favore dell'equilibrio geo-politico tra gli Stati della regione, alcuni dei quali (gli alleati degli USA, Israele e Pakistan) possiedono l'arma atomica. Tali questioni, se non affrontate e risolte con il negoziato e con le necessarie iniziative politiche che tengano conto dei legittimi interessi di tutte le parti in causa, potrebbero innescare una serie di gravissime crisi che colpirebbero innanzitutto l'Europa, ma potreb-

bero anche condurre ad una catastrofe generalizzata di dimensioni difficilmente immaginabili.

*L'altro nodo: la questione palestinese.*

Se, nell'ottica del mondo occidentale, garantire l'accesso alle fonti energetiche esistenti in Medio Oriente (Arabia Saudita, Iran, Iraq, ecc.) rappresenta, nel breve-medio termine (30), una delle più importanti variabili nella complessa equazione dell'area, è indubbio che non meno cruciale — e certamente altrettanto gravida di preoccupazioni — appare un'altra questione, quella rappresentata dal conflitto che dura ormai da più di mezzo secolo e che contrappone i palestinesi, tuttora privi di una legittimità statale, allo Stato d'Israele.

Andrebbe ricordato, in proposito, che le recenti affermazioni del Presidente iraniano Ahmadinejad circa la necessità di «cancellare lo Stato d'Israele dalla carta geografica del mondo» (che hanno creato tanto scalpore in Europa ed in genere nel mondo occidentale) sono ampiamente condivise in larga parte del mondo islamico, soprattutto nei paesi confinanti con la Palestina ove la tragedia di questo popolo è vissuta in presa diretta. Poco prima della fine del 2005, a margine delle elezioni politiche svoltesi in Egitto per la prima volta con la partecipazione del Movimento dei Fratelli Musulmani (che hanno ottenuto un ampio successo, numericamente contenuto solo perché essi hanno accettato la richiesta del presidente Mubarak di limitare la presentazione di propri candidati in un terzo delle circoscrizioni), Mahdi Akef, guida spirituale del Movimento, ha dichiarato al quotidiano *Ashar al Awsat*: «Il nostro atteggiamento è chiaro, noi non riconosciamo Israele. Lo consideriamo una banda di sionisti trapiantati da noi dall'America, dall'Oriente e dall'Occidente. Noi diciamo che Israele non ha diritto di esistere qui da noi e se ne deve andare» (31). La più larga eco sulla stampa occidentale delle dichiarazioni analoghe della leadership iraniana deriva dal fatto che l'Iran è l'unico paese «importante» della regione, dove anche il governo — e non solo la pubblica opinione, come in molti paesi alleati degli Stati Uniti, quali l'Egitto o l'Arabia Saudita — prende ufficialmente posizione contro Israele sostenendo ed appoggiando apertamente le rivendicazioni palestinesi (32).

Non si vuole qui esprimere una valutazione assoluta e definitiva sulla questione del maggiore o minore grado di legittimità dell'attuale quadro di potere nel Medio Oriente, del quale comunque lo Stato di

Israele fa parte, costituendone una realtà che non si può disconoscere. Al tempo stesso non va dimenticata la necessità di dar vita ad uno Stato palestinese indipendente che disponga di confini certi, come ormai accettato da gran parte del mondo occidentale. Già nell'estate del 1980, poco dopo il fallimento degli accordi di Camp David, il Movimento federalista europeo ha presentato al Parlamento europeo una petizione ove si ravvisava «nella creazione di uno Stato palestinese il fatto decisivo per consentire alle forze del progresso e della pace nel Medio Oriente di prendere il sopravvento su quelle della conservazione» (33).

Anche a proposito della situazione palestinese, vale comunque la pena di richiamare alla memoria qualche precedente storico che può aiutare a comprendere la situazione attuale. Come per molte altre situazioni «difficili» che caratterizzano l'area del Medio Oriente (petrolio e nucleare iraniano, guerra in Iraq, guerre civili nel Libano, ecc.) sono le decisioni prese dalla Gran Bretagna e dai suoi alleati, alla fine della prima guerra mondiale, che hanno dato vita a quella che oggi definiamo la «questione palestinese». Ricorda Rashid Khalidi, nel suo *Resurrecting Empire*: «Con la Dichiarazione Balfour del 2 novembre 1917, la Gran Bretagna gettò il peso della più grande potenza dell'epoca... a favore della creazione di uno Stato ebraico in quello che era allora un paese ad amplissima maggioranza araba» (34). In realtà un'attenta lettura della Dichiarazione Balfour, permette di stabilire che il governo britannico, se si dichiarava favorevole «alla fondazione in Palestina di una 'casa' nazionale per il popolo ebraico», precisava al tempo stesso che «nulla sarà fatto che possa pregiudicare i diritti civili e religiosi delle comunità non ebraiche esistenti in Palestina» (35).

Ma, come per l'Iran ed altre zone difficili del mondo, dopo l'ultimo conflitto mondiale il ruolo di potenza imperiale è passato dalla Gran Bretagna agli Stati Uniti. Nel caso della Palestina, gli americani hanno semplicemente accettato che, con la fondazione dello Stato di Israele, si compissero gli inevitabili sviluppi delle scelte di fondo fatte venticinque anni prima dai britannici. Fu il Presidente Truman che, scartando il punto di vista «della maggior parte dei suoi consiglieri di politica estera sulla questione palestinese», accettò un piano delle Nazioni Unite per una «spartizione della Palestina eccessivamente favorevole ai sionisti» (36) — e certamente non in linea con la parte conclusiva della Dichiarazione Balfour — e riconobbe il nuovo Stato ebraico subito dopo la sua dichiarazione d'indipendenza nel maggio del 1948. Una frase in apparenza banale, quasi una battuta, può talvolta far capire molto meglio di lunghe ed argomentate spiegazioni l'origine di certe si-

tuazioni. Secondo una fonte nordamericana, citata da Khalidi, il Presidente Truman, per giustificare il suo appoggio alla posizione sionista nonostante le obiezioni dei suoi collaboratori, avrebbe osservato: «Mi spiace signori, ma io devo dare una risposta alle centinaia di migliaia di persone che sono in ansia per il successo del sionismo; io non ho centinaia di migliaia di arabi tra i miei elettori» (37). Forse non è improprio affermare che questa breve considerazione del Presidente Truman costituisce la base sulla quale si fondò (e si fonda tuttora) l'alleanza strategica tra gli Stati Uniti ed Israele.

È noto che i palestinesi ed i loro leader politici mantennero per lungo tempo le posizioni formulate oggi da Ahmadinejad e da Mahdi Akef (e, come già si è osservato, per nulla minoritarie nel mondo musulmano medio-orientale), negando il diritto dello Stato d'Israele ad esistere. Questa situazione, superata dalla leadership palestinese di Arafat con il riconoscimento «di fatto» dello Stato d'Israele contenuto nella dichiarazione d'indipendenza dell'OLP del 1988 e dal riconoscimento formale che costituì parte degli accordi di Oslo (1993), è ora di nuovo messa in discussione, sia pure con formule che non possono essere giudicate definitive, dal nuovo governo palestinese, espressione della maggioranza di Hamas uscita dalle elezioni del gennaio scorso. All'inizio di aprile, in un intervento pubblicato sulla stampa europea, il nuovo capo del governo, Ismail Haniyeh, ha ribadito le ragioni dei palestinesi ai quali vengono tuttora negati diritti fondamentali da parte di Israele, per proseguire affermando: «Noi di Hamas vogliamo la pace e vogliamo porre fine al bagno di sangue... Il messaggio di Hamas e dell'Anp al mondo è questo: non ci parlate più del riconoscimento del 'diritto di Israele ad esistere' o della cessazione della resistenza, finché non otterrete dagli israeliani l'impegno a ritirarsi dalla nostra terra e a riconoscere i nostri diritti» (38).

Quanto agli accordi di Oslo, che ora verrebbero messi in discussione dal nuovo governo palestinese, ricorda Pollack che essi furono resi possibili dall'impegno diretto della Amministrazione nordamericana retta dal Presidente Bill Clinton. Molti nello staff clintoniano «erano convinti che la disputa arabo-israeliana fosse la più importante fonte di instabilità della regione, e che i loro predecessori nell'amministrazione Bush avevano creato un'opportunità che bisognava sfruttare» (39). Secondo il progetto clintoniano, «il processo di pace avrebbe incluso i palestinesi, la Siria (ed il suo vassallo libanese) e la Giordania. Ma ciò significava che le altre fonti di preoccupazione sulla sicurezza di Israele — quelle che andavano oltre gli Stati coinvolti nelle trattative — avrebbero comunque dovuto trovare una risposta. In altre parole l'Am-

ministrazione avrebbe dovuto far qualcosa anche nei confronti di Iraq e Iran» (40). Nei fatti, non vi fu discontinuità tra le iniziative dell'amministrazione Bush e le trattative gestite dalla Presidenza Clinton, che condussero agli accordi di Oslo. Entrambe furono rette da regole («ground rules») dettate dai nordamericani, sulla base delle quali «nulla di un qualche rilievo fu negoziato, e tanto meno concordato» (41). Si giunse al riconoscimento formale da parte dell'ANP dello Stato d'Israele, ma quest'ultimo si limitò ad accettare l'OLP come legittimo rappresentante dei palestinesi, non riconoscendo tuttavia «il diritto dei palestinesi alla statualità, all'autodeterminazione, o alla sovranità o a confini certi» (42).

La conseguenza delle intese di Oslo, accettate dalla leadership dell'OLP, in apparenza più interessata a consolidare la propria posizione di potere che a conseguire obiettivi cruciali per il futuro dei palestinesi, fu che Israele ottenne un pieno riconoscimento dai governi dei paesi arabi (che abilmente la leadership nordamericana aveva fatto partecipare al negoziato), laddove «i palestinesi furono dimenticati dai loro sostenitori nel mondo arabo ed altrove che, a torto, ritennero che essi avessero finalmente ottenuto i loro obiettivi nazionali» (43). Non deve quindi stupire se, alla prima occasione (le elezioni del gennaio 2006), i palestinesi abbiano premiato con un'ampia maggioranza il partito di Hamas che all'esito di Oslo si era opposto.

Se la maggior parte dei governi dei paesi arabi approvarono tali accordi, questo non fu certamente il caso dell'Iran. Come ricordato in precedenza, una delle motivazioni cruciali che stavano alla base dell'iniziativa della nuova Amministrazione nordamericana era quella di fornire rassicurazioni ad Israele per la sua sicurezza anche a fronte dei due Stati «canaglia» (Iraq ed Iran) che non erano stati invitati al negoziato. L'Iran, in particolare, rappresentava già allora l'unica «potenza regionale» dell'area, il cui governo, pur mantenendo buoni rapporti con Arafat e l'OLP, appoggiava apertamente le richieste più radicali dei palestinesi, sostenute da Jihad Islamica e Hamas. Ovvio conseguenza di questa posizione fu che l'Iran mantenne una posizione ostile al tentativo americano conclusosi con Oslo ed in genere continuò la propria attività «per cacciare gli Stati Uniti fuori dal Golfo, allargare la propria influenza nella regione e far deragliare il processo di pace» (44).

In questo quadro apparve subito chiaro che il processo avviato dalla Amministrazione Clinton era destinato al fallimento. Si trattava infatti di un negoziato impari, nel quale il presunto «onesto mediatore» (il governo USA) era in realtà schierato dalla parte di uno dei contendenti e

nel quale i comprimari (i paesi della regione) erano stati scelti scartando l'unica potenza regionale, l'Iran, ove il governo era effettivamente rappresentativo del sentimento filo palestinese della popolazione ed in genere di tutto il mondo islamico medio-orientale. Con indubbio realismo, il primo ministro israeliano Sharon, ed il suo successore Olmert, ne hanno preso atto ed hanno deciso per il ritiro unilaterale prima da Gaza e, successivamente, anche da altre colonie nella parte occidentale della Giordania. Ma anche questa iniziativa, se sembra offrire migliori garanzie per la sicurezza d'Israele, in particolare con l'erezione del muro, non affronta le questioni cruciali alla base di questo conflitto ormai cinquantennale, quali quelle che riguardano la fondazione di uno Stato palestinese indipendente, il rientro dei profughi, il destino di Gerusalemme, ecc., e lascia quindi aperta la via a ulteriori aggravamenti della crisi.

Che fare quindi? Non è certamente una soluzione quella di affidarsi al «beneficio del tempo». In realtà, se si vogliono affrontare i termini reali della questione, non si può non ipotizzare un nuovo negoziato che, come suggerito dai collaboratori di Clinton, affronti il conflitto israelo-palestinese nella prospettiva del riconoscimento del diritto dei palestinesi ad uno Stato sovrano, garantendo nello stesso tempo le legittime richieste israeliane in termini di sicurezza. Ma sono necessarie due condizioni perché un tale negoziato possa avere successo: 1) non si devono escludere importanti attori regionali, in primis l'Iran; 2) occorre affrontare, in parallelo, tutti gli altri problemi dell'area. Ed in effetti, già il solo coinvolgimento dell'Iran consentirebbe di prendere in considerazione, come «variabili aggiunte» alla stessa equazione, la questione del nucleare iraniano, quella di una migliore regolamentazione nell'accesso alle fonti di petrolio e di gas della regione e, last but not least, quella del come uscire dalla crisi irachena (45).

Anche le preoccupazioni degli Stati Uniti devono naturalmente essere tenute nella dovuta considerazione. Con riferimento alla questione del nucleare iraniano, Pollack sostiene che è possibile che gli Stati Uniti debbano convivere con un Iran nucleare, e, se da una parte suggerisce il posizionamento di missili balistici americani nell'area ed un formale trattato d'alleanza con Israele, dall'altra non manca di sottolineare la necessità di aperture in termini di aiuti economici e di un'iniziativa multilaterale, aggiungendo infine che gli Stati Uniti, pur essendo una «nazione straordinariamente potente, non è onnipotente» e che vi sono problemi che semplicemente gli Stati Uniti non possono gestire da soli (46).

*Grand Bargain: ruolo e responsabilità dell'Europa.*

In definitiva bisogna avviarsi verso un negoziato globale (un «grand bargain», per usare un'efficace espressione dello stesso Pollock) che affronti tutti, e non solo alcuni, i complicati dossier del Medio Oriente e includa, oltre alle questioni della sicurezza della regione e ai relativi problemi nucleari, anche importanti progetti di aiuto economico per la ricostruzione di paesi sconvolti dalla guerra o dal malgoverno, coinvolgendo tutte le parti in causa. Ma perché un tale negoziato possa essere avviato ed offra una possibilità reale di condurre ad un'efficace intesa globale, è chiaro che occorrono «onesti mediatori» che siano effettivamente disposti ad operare per soluzioni equanime (erga omnes) e che, al tempo stesso, dispongano di un effettivo potere (politico, economico e militare) da far pesare al tavolo delle trattative, secondo le regole, che anche in questo caso non possono essere ignorate, della realpolitik e della ragion di Stato (47).

Ma chi possono essere questi «onesti mediatori»? O meglio, chi può affiancare gli Stati Uniti, ai quali compete per motivi storici e politici la tutela degli interessi degli israeliani, assumendosi il ruolo di «rappresentanti» dei legittimi interessi delle altre popolazioni medio-orientali? L'ovvia risposta è che questo ruolo spetta all'Europa (48). Non si tratta solo dello specifico, enorme interesse che l'Europa non può non avere, come ricordava Sergio Romano prima dell'inizio dell'invasione dell'Iraq, per una pacifica sistemazione del Medio Oriente, con il quale essa confina. Si tratta anche di offrire un aiuto effettivo (da «equal partner» e non da succube associato) agli Stati Uniti, ai quali l'Europa è pur sempre legata da una reale coincidenza di interessi e da una comune tradizione di storia, di cultura e di valori consolidati.

Ma dov'è l'Europa? Questa sommaria ricostruzione delle più recenti vicende medio-orientali (dal rischio di guerra civile in Iraq, al dossier nucleare iraniano, al conflitto israelo-palestinese) mette in evidenza, una volta di più, che l'Europa è il «grande assente». In realtà, essa ha finora oscillato tra una posizione di quasi totale disinteresse ed una di sostanziale acquiescenza alla leadership nordamericana. Nel caso dell'Iran e della querelle nucleare, alcuni Stati europei hanno sì preso l'iniziativa di un dialogo con la leadership iraniana per cercare di ottenere una rinuncia a quelle parti del programma nucleare che presentano maggiori rischi di utilizzo nel settore militare (arricchimento dell'uranio, ecc.) ma — presi nella morsa tra la richiesta nordamericana di una maggiore durezza e la minaccia iraniana di un embargo nelle

forniture petrolifere — hanno fallito. In effetti, non è stato difficile per gli iraniani valutare correttamente il senso delle iniziative europee. Commentando la prima bozza di risoluzione per il Board dell'AIEA, elaborata dalla troika europea nell'inverno del 2004, il quotidiano *Iran News* (28 novembre 2004), scriveva: «È chiaro che la troika europea sta cedendo alle pressioni degli Stati Uniti»; e ancora: «L'Europa dovrebbe o rinunciare al suo debole tentativo per una diplomazia indipendente verso l'Iran e porre da parte le sue pretese, oppure dovrebbe fornire una prova concreta che essa non è un'appendice della diplomazia globale degli Stati Uniti... Sfortunatamente, nonostante gli sforzi condotti senza convinzione, l'Europa sembra oggi troppo debole e indecisa per poter resistere al peso enorme esercitato dagli Stati Uniti sulla sua iniziativa diplomatica» (49).

Altrettanto vacua e inconsistente è apparsa la presenza dell'Unione europea nel cosiddetto «Quartetto» che dovrebbe garantire e supervisionare la realizzazione della road map, cioè del nuovo piano di pace per il conflitto israelo-palestinese proposto dalla nuova Amministrazione nordamericana, ma di fatto superato dalla iniziativa unilaterale della leadership israeliana. Anche in questo caso gli europei non hanno fatto altro che associarsi nella sostanza alle proposte americane, pronti tutt'al più ad accollarsi parte dei costi o ad offrire modeste ed irrilevanti coperture pseudo-militari.

All'inizio del 2002, commentando una fase particolarmente difficile nel rapporto tra Israele e palestinesi (la seconda Intifada era al culmine e si stavano avviando le iniziative degli Stati Uniti che avrebbero condotto agli accordi di Oslo), *Il Federalista* scriveva: «Perché il problema possa essere avviato a soluzione è essenziale la presenza di un secondo attore, in grado di disporre di una forte influenza politica e di grandi risorse finanziarie, che agisca di concerto con gli Stati Uniti, ma senza dipendere da essi, e che possa dare... quella garanzia di equidistanza che gli Stati Uniti non sono in grado di fornire. Questo secondo attore non potrebbe essere che l'Europa se essa fosse in grado di esprimere, con l'unità politica, le immense potenzialità che possiede grazie al suo sviluppo economico e tecnologico, alla sua popolazione e alla sua elevata interdipendenza con i paesi del Medio Oriente» (50).

Sono passati quattro anni ma questa Europa ancora non esiste né pare vi sia alcuna consapevolezza da parte della classe politica europea della propria incapacità di far fronte alle drammatiche sfide che giungono da quell'area senza affrontare il problema di dar vita ad una vera unità politica (quindi statuale) dell'Europa. Ci si continua a baloccare

con l'idea che sia sufficiente rimettere in vita, magari nel 2009, un Trattato costituzionale, la cui grande novità sarebbe rappresentata dalla nomina di un Ministro degli Esteri europeo, dimenticando quanto affermava Giscard d'Estaing, sempre all'inizio dell'invasione dell'Iraq nel marzo del 2003: «Gli avvenimenti legati alla crisi irachena hanno turbato assai poco, finora, i lavori della Convenzione... In politica estera ciò che sarebbe importante sarebbe la capacità di condurre un'azione diplomatica comune. Ma malauguratamente non è questo il caso» (51).

Non sarà certamente un tale atteggiamento quasi fatalistico che potrà salvare l'Europa (e il mondo) dalle conseguenze di una possibile degenerazione del quadro politico del «grande Medio Oriente». E quanto è il tempo a disposizione dell'Europa perché essa possa dare il proprio essenziale contributo ed invertire questa pericolosa tendenza? Certamente non molto. Non è solo questione di petrolio, di «picco di Hubbert» e di sicurezza nel breve-medio termine di forniture energetiche. Cosa accadrà, nei prossimi anni — se non nei prossimi mesi — a seguito della possibile dissoluzione dell'Iraq, o con la messa in atto della minaccia di intervento militare in Iran, o con una nuova più drammatica Intifada in Palestina, oppure con la conquista del governo da parte dei fondamentalisti islamici in paesi come l'Arabia Saudita, il Pakistan o l'Algeria?

Ma anche fondare uno Stato europeo, una Federazione europea, non richiede molto tempo. Ciò che occorre è la volontà di farlo, quella volontà che consentì al Cancelliere Kohl di decidere rapidamente, dopo la caduta del Muro di Berlino, di rinunciare alla sovranità del marco e di dar vita alla moneta europea.

#### NOTE

(1) Seymour M. Hersh «The Iran Plans», in *The New Yorker*, 17 aprile 2006. Particolarmente preoccupanti appaiono le affermazioni di Hersh sul possibile uso da parte degli Stati Uniti di armi nucleari tattiche per penetrare in profondità i bunkers ove sarebbero collocate le installazioni nucleari iraniane: «Uno degli iniziali piani alternativi dei militari, presentati alla Casa Bianca dal Pentagono l'inverno scorso, propone l'utilizzo di speciali (bunker-buster) armi nucleari tattiche, quali la bomba B61-11, sui siti nucleari sotterranei» (vedi p. 3 del testo internet). Il Presidente Bush ha comunque smentito le affermazioni del *New Yorker*, qualificandole come «speculazioni deliranti». Ma «il

portavoce della Casa Bianca ha anche ricordato che il Presidente 'non scarta alcuna opzione'» (*Le Monde*, 12 aprile 2006).

(2) Chalmers Johnson, *Le lacrime dell'impero*, Milano, Garzanti, 2005. Vedi in particolare p. 83, ove Johnson cita Charles Krauthammer, un editorialista del *Washington Post* che, dopo gli attentati terroristici del 2001, festeggiò il successo «dei bombardamenti in Afghanistan con un articolo intitolato 'Victory Changes Everything'». «La verità fondamentale, scrisse, che agli esperti evidentemente continua a sfuggire (è successo nel Golfo, in Afghanistan e succederà ancora in occasione della prossima guerra) è che il potere è ricompensa di sé stesso. La vittoria cambia tutto, soprattutto a livello psicologico. La situazione psicologica nella regione (Asia centrale) è ora di timore e di profondo rispetto per il potere americano. È il momento di approfittarne per mettere in guardia, sconfiggere o distruggere anche gli altri regimi dell'area che ospitano basi del terrorismo islamico radicale. Ma addirittura sei mesi prima dell'annuncio presidenziale della 'guerra contro il terrorismo' Krauthammer aveva asserito: 'L'America non è come un qualsiasi cittadino del mondo. È la potenza che domina il mondo, come non accadeva dai tempi dell'antica Roma. L'America, di conseguenza, è nella condizione di poter rimodellare le norme, modificare le aspettative e creare nuove realtà. Come? Con implacabili dimostrazioni della sua volontà, e senza chiedere scusa a nessuno'».

(3) Robert Kagan, *Il diritto di fare la guerra*, Milano, Mondadori, 2004. Scrive Kagan (p. 24): «Il caso più interessante fu quello del Kosovo, dal momento che in quella occasione furono gli stessi europei che, insieme agli Stati Uniti, scesero in guerra senza ottenere la legittimazione da parte del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Ciononostante, la maggior parte degli europei, all'epoca del conflitto ed anche in seguito, ha sostenuto che la guerra in Kosovo fosse legittima. Erano convinti che fosse soprattutto l'Europa ad avere la responsabilità morale di impedire un altro genocidio sul vecchio continente».

(4) Sergio Romano, *Il Corriere della Sera*, Milano, 16 gennaio 2003 (editoriale).

(5) In realtà, è ben noto che non solo il Medio Oriente o l'Asia centrale costituiscono aree di particolare preoccupazione per i destini del mondo. L'estremismo islamico, ad esempio, esiste ed è attivo anche in grandi paesi dell'Asia orientale (Indonesia), dell'Africa centrale (Nigeria), come pure nel Nord Africa. Vedi ad esempio, l'intervista rilasciata a *Le Monde* (4 aprile 2006) dal cofondatore del «Fronte Islamico della Salute» algerino (FIS) che, rientrato in Algeria, ha riaffermato il proprio obiettivo volto alla trasformazione dell'Algeria in uno Stato teocratico: «Mi batto per uno Stato algerino islamico, dunque governato secondo il Libro (il Corano) e l'insegnamento del Profeta (la Sunna)».

(6) «Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti», in *Il Federalista*, XLI (1999), editoriale, pp. 145 e segg.

(7) *Middle East Monitor*, Londra, Issue 8, agosto 2005, pp. 10, 11.

(8) Queste affermazioni di Ahmadinejad vanno in realtà classificate come «propagandistiche» e dirette soprattutto al fronte interno allo scopo di riaffermare una sorta di legittimità khomeinista, finalizzata al consolidamento del potere del nuovo Presidente nei confronti del «clan degli affari», guidato da Rafsanjani e sconfitto di misura alla tornata elettorale del luglio scorso. Non è facile, nel mondo occidentale, valutare appieno le dimensioni dello scontro in atto da tempo (in pratica da subito dopo l'elezione di Ahmadinejad), e non ancora pienamente risolto, all'interno dei vari gruppi fondamentalisti che si richiamano alla leadership khomeinista. Come faceva notare Mouna Naim (*Le Monde*, 26 agosto 2005), Ahmadinejad doveva registrare subito dopo la sua elezione una prima grave sconfitta al Parlamento iraniano che gli bocciava quattro dei ventuno candidati proposti come ministri (incluso il candidato per il ministero chiave del petrolio, che controlla l'80% delle entrate del paese). Per questa posizione Ahmadinejad, dopo aver tentato

senza successo per altre due volte di far approvare un proprio uomo di fiducia, ha dovuto accettare una soluzione di compromesso nel dicembre del 2005, cioè cinque mesi dopo la sua elezione. (Vedi anche «Ally of Iran's Leader Drops Effort to Win Oil Ministry», in *International Herald Tribune*, 10 novembre 2005 e «Iranian Lawmakers Rebuff President», in *International Herald Tribune*, 24 novembre 2005).

(9) IRNA, lancio del 4 ottobre 2005: «President Ahmadinejad Offers Proposal on Iran's Nuclear Programs».

(10) IRNA, *ibidem*.

(11) Laurent Zecchini, «Nucléaire: l'Iran brandit l'arme du pétrole pour éviter des sanctions», in *Le Monde*, 22 settembre 2005.

(12) Karl E. Meyer, *La Polvere dell'Impero*, Milano, Corbaccio, 2004, p. 93. Meyer ricorda anche che l'espressione «il grande gioco» è dovuta all'ex Ministro degli Esteri inglese George Nathaniel Curzon, che nel 1892, in un suo libro dedicato alla Persia e all'Asia centrale, aveva scritto: «Turkestan, Afghanistan, Transcaspia, Persia... per molti questi nomi ispirano solo un senso di estrema lontananza o la memoria di strane vicissitudini. Per me, lo confesso, sono i pezzi su una scacchiera sopra la quale si gioca per il dominio del mondo». «Curzon — aggiunge Meyer — non aveva bisogno di ricordare che la parola 'scacco matto' deriva dal persiano 'shah', che vuol dire re, e 'mat' che sta per indifeso o sconfitto» (Meyer, *op. cit.*, p. 92). Per un'analisi esauriente della storia recente dell'Iran e dei suoi rapporti con le grandi potenze, vedi anche Kenneth M. Pollack *The Persian Puzzle. The Conflict between Iran and America*, NYC, Random House, 2004.

(13) Meyer, *op. cit.*, p. 106: «Il 17 giugno 1914 Churchill sottopose ai Comuni una proposta audace di fusione: per 2,2 milioni di sterline il governo britannico poteva acquistare il 51% delle azioni e due posti nel consiglio d'amministrazione nella Anglo-Persian Oil Company di D'Arcy. Ciò assicurava alla Royal Navy prezzi stracciati per il suo petrolio, cosa che si verificò puntualmente (il prezzo esatto fu mantenuto segreto per decenni)». Secondo Johnson, *op. cit.* (p. 259): «La Anglo-Persian Oil Company... aveva fruttato al Tesoro britannico (fino al 1953) ben 24 milioni di sterline in tasse e 92 milioni di sterline in valuta estera».

(14) A proposito della decisione delle potenze alleate, e in particolare della Gran Bretagna, di «sistemare» il Medio Oriente dopo il disfacimento dell'Impero ottomano, dando vita ai regni hashemiti in Iraq e Giordania, al mandato inglese per la Palestina ed a quello francese per la Siria, si veda in particolare: David Fromkin, *A Peace to End All Peace*, NYC, Henry Holt, 1989; Christopher Catherwood, *La follia di Churchill*, Milano, Corbaccio, 2005; John Keay, *Sowing the Wind: The Seeds of Conflict in the Middle East*, Londra, John Murray, 2003.

(15) Sulla «rivolta del tabacco», avvenuta a Shiraz nel 1891 (la prima rivolta contro gli inglesi in Iran), sulle sue motivazioni e sull'alleanza costituitasi allora per la prima volta tra *bazarii* (commercianti), clero ed intellettuali occidentalizzanti, vedi Pollack, *op. cit.*, pp. 17 e segg.

(16) Pollack, *op. cit.*, pp. 53 e segg.

(17) Si deve osservare che il colpo di Stato, pur reso possibile dal coinvolgimento diretto della CIA che operò attraverso l'Ambasciata americana di Teheran e dall'attività corruttrice dei britannici che sfruttarono i loro legami con i militari e con la Corte (vedi Pollack, *op. cit.*, pp. 66 e segg.), fu enormemente facilitato dall'indebolimento del governo nazionalista di Mossadeq cui vennero a mancare, a causa del blocco britannico, le pur modeste rimesse petrolifere.

(18) Elena Pomelli (a cura di), «Il fattore Cina condiziona l'energia», in *Il Corriere della Sera*, 5 dicembre 2005: «L'effetto traino del boom che sta interessando il celeste impero, accoppiato a quello dei vicini indiani, farà aumentare d'ora in poi la do-

manda mondiale d'energia dell'1,6% all'anno, un ritmo ben più sostenuto degli anni scorsi, fino a raggiungere il 50% in più rispetto al fabbisogno attuale nel 2030».

(19) Paul Roberts, *The End of Oil*, Boston, Mariner Book, 2004, p. 46.

(20) Kenneth S. Deffeyes, *Beyond Oil*, NYC, Hill and Wang, 2005, Prefazione, p. XI.

(21) Per informazioni più esaurienti e dettagliate sulla disponibilità di petrolio e di altre fonti energetiche naturali, vedi, tra gli altri: Paul Roberts, *op. cit.*; Kenneth S. Deffeyes, *op. cit.*; Kenneth S. Deffeyes, *Hubbert's Peak. The Impending Oil Shortage*, Princetown (NJ), Princetown University Press, 2003; Colin Campbell, *The Coming Oil Crisis*, Brentwood (Essex, UK), Multi-Science Publishing Company and Petroconsultants, 1988.

(22) Non mancano le voci discordanti («cornucopians»), soprattutto nel mondo degli affari e della finanza. Vedi ad esempio la Tavola rotonda in *International Herald Tribune* (3-4 dicembre 2005) dal titolo «A World Without Easy Oil: What Now?». Ma anche i più ottimisti manifestano qualche cautela: ad esempio, Adam Sieminski, chief energy economist di Deutsche Bank, dopo aver sottolineato che «il mondo ha rischiato di esaurire il petrolio dal giorno in cui il primo barile è stato estratto» ammette che la disponibilità continuerà al massimo «per le prossime due, o tre, o quattro, decadi».

(23) Negli Stati Uniti, è da tempo in atto un dibattito sul come ridurre la dipendenza del paese dalle forniture di materie prima energetiche (petrolio in particolare) dall'estero e soprattutto dal Medio Oriente. Nel suo «Discorso sullo stato dell'Unione» (31 gennaio 2006) il Presidente George W. Bush ha affrontato con notevole chiarezza l'argomento impegnando il proprio governo in un programma pluriennale di ricerca e sviluppo sulle fonti rinnovabili e le energie alternative che dovrebbe consentire agli Stati Uniti di ridurre del 75%, entro il 2025, le proprie importazioni di petrolio dal Medio Oriente (vedi: «President Bush Delivers State of the Union Address», [www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01), pp. 5-6).

(24) Gwynne Dyer, «Nuclear Power: Rising from the Grave?», in *Tehran Times*, 26 maggio 2005.

(25) Pollack, *op. cit.* p. 363.

(26) Pollack, *op. cit.* p. 363. Lo scienziato A.Q. Khan, cui si fa qui riferimento, è considerato il padre della bomba atomica pakistana. È indubbio che a lui si debba gran parte della diffusione delle informazioni tecniche e del know-how nucleare non solo all'Iran ma anche ad altri paesi, forse alla stessa Corea del Nord.

(27) Pollack, *op. cit.*, p. 365.

(28) Azadeh Kian-Thiébaud, *La République islamique d'Iran*, Parigi, Editions Michalon, 2005, p. 102.

(29) Kian-Thiébaud, *op. cit.*, p. 9.

(30) Non è facile precisare un limite temporale per definire il «breve-medio termine». Si può però ricordare che il Presidente Bush ha fissato nel 2025 (cioè tra 19 anni) il termine per ridurre del 75% la dipendenza degli Stati Uniti dal petrolio medio-orientale. Per l'Europa che, rispetto agli Stati Uniti, dipende in termini molto maggiori dalle forniture estere (quelle medio-orientali in particolare) sarebbe prudente pensare ad un massimo di 5-10 anni.

(31) Magdi Allam, «Giocare d'azzardo con i Fratelli Musulmani», in *Il Corriere della Sera*, 19 dicembre 2005.

(32) È certamente in linea con le posizioni iraniane pro-palestinesi anche il governo siriano, che non a caso è oggetto, con l'Iran, di nuove minacce da parte dell'Amministrazione nordamericana. Riferendo in merito alla visita di Ahmadinejad a Damasco, scrive su *La Stampa* (21 gennaio 2006): «L'Iran può contare ancora su molti alleati in Medio Oriente e non è affatto isolato. Questo il messaggio lanciato ieri dal Presidente iraniano

Ahmadinejad in visita per due giorni nella capitale siriana Damasco. «Assieme alla Siria ci troviamo a fronteggiare le stesse minacce americane e della comunità internazionale: dobbiamo rafforzare il fronte comune della resistenza». Alle parole del Presidente iraniano ha fatto eco il leader siriano Assad, affermando: «L'Iran ha diritto, come ogni altro paese al mondo, di assicurarsi il possesso di tecnologia nucleare ad uso pacifico».

(33) «Petizione al Parlamento europeo per la costruzione di uno Stato palestinese», in *Il Federalista*, XXII (1980), p. 209.

(34) Rashid Khalidi, *Resurrecting Empire*, Londra, I. B. Taurus, 2004, p. 118.

(35) Fromkin, *op. cit.*, p. 297.

(36) Khalidi, *op. cit.*, p. 121.

(37) William A. Eddy, *FDR Meets Ibn Sa'ud*, NYC, American Friends of the Middle East, 1954, p. 37.

(38) «Haniyeh: no al piano Olmert. Siamo fedeli alla nostra lotta», in *La Stampa*, 4 aprile 2006 (copyright *The Daily Telegraph*).

(39) Pollack, *op. cit.*, p. 260

(40) Pollack, *op. cit.*, p. 260. L'annotazione che «occorresse fare qualcosa nei confronti dell'Iraq e dell'Iran» è un'ulteriore testimonianza che la politica medio-orientale di Clinton era pur sempre orientata — come lo era stata per i suoi predecessori — dalla necessità di tutelare gli interessi dell'alleato israeliano.

(41) Khalidi, *op. cit.*, p. 137.

(42) Khalidi, *op. cit.*, p. 138.

(43) Khalidi, *op. cit.*, p. 138. Vedi anche Edward W. Said, *La pace possibile*, Milano, Il Saggiatore, 2005, p. 205: «Uno dei tanti difetti della pessima leadership di Arafat (per non parlare dei leader arabi, in generale ancora più deplorabili) sta proprio nel fatto che nei dieci anni di negoziati di Oslo lui non ha mai richiamato l'attenzione sulla proprietà della terra, imponendo a Israele l'onere di dichiararsi disponibile a rinunciare ai diritti sul suolo palestinese».

(44) Pollack, *op. cit.*, p. 266.

(45) Già Pollack (*op. cit.*, pp. 354 e segg.) ricorda che delegazioni diplomatiche irانية e nordamericane, pur di non alto livello, si sono incontrate in diverse occasioni a Ginevra per affrontare le questioni poste ad entrambi i paesi dall'invasione statunitense in Iraq. Secondo Pollack, l'atteggiamento cautamente aperto e conciliante degli iraniani dipendeva dal giudizio che «gli interessi dell'Iran sarebbero stati più favoriti se il progetto nordamericano di dar vita ad un Iraq stabile, pluralista e indipendente avesse avuto successo» (p. 356). Più recentemente (e quindi sotto il regime di Ahmadinejad) tali cauti e riservati contatti diretti sono stati ripresi e la stampa iraniana non ha mancato di sottolinearli. Vedi ad esempio: *Tehran Times* (20 giugno 2005), che citava i commenti espressi dal portavoce del Dipartimento di Stato Sean McCormack sulla visita dell'allora Primo Ministro iracheno, al-Jafari a Teheran: «Abbiamo sempre incoraggiato l'Iraq ad avere buone relazioni con tutti i suoi vicini, incluso l'Iran»; e ancora, «abbiamo più volte nel passato commentato che l'Iran potrebbe svolgere un utile ruolo nello sviluppo dell'Iraq».

(46) Pollack, *op. cit.*, p. 423.

(47) A proposito del «valore» della ragion di Stato, anche nell'ottica federalista, che pur tende al suo superamento, vedi ad esempio Mario Albertini, in *Il Federalista*, XXIII (1981), p. 122: «Quando infatti diciamo equilibrio in sede politica alludiamo a significati concretamente fissati nel termine dal corso storico. Cioè la realtà e la nozione di ragion di Stato e di equilibrio di potenza, nella vita del sistema europeo, che fu sino alla prima guerra mondiale il sistema mondiale. Equilibrio che non poté impedire la guerra, ma permise un'evoluzione positiva della realtà politica, nella quale poté entrare una componente razionale (i classici ministri della ragion di Stato svolsero un capitolo della storia

della ragione, e l'equilibrio di forze che resse la vita del sistema europeo comportò la presenza della ragione». Vedi anche Nicoletta Mosconi, «Limiti e dilemmi del pacifismo», in *Il Federalista*, XLIII (2001), pp. 213 e segg.

(48) Nel luglio del 1980, a proposito dell'interesse dell'Europa per una soluzione pacifica dei problemi del Medio Oriente, Mario Albertini scriveva: «Il punto di partenza di questa strategia consiste nell'avviare a soluzione il problema palestinese, dopo l'evidente fallimento degli accordi di Camp David. La Comunità europea deve riconoscere l'OLP come legittimo rappresentante del popolo palestinese e deve operare attivamente alla costruzione di uno Stato palestinese, invitando subito Israele a rinunciare agli insediamenti nei territori occupati e l'OLP a rispettare l'integrità dello Stato di Israele nei confini precedenti la guerra dei sei giorni. Non è vero, come si tenta di sostenere da parte statunitense, che il problema palestinese debba passare in secondo piano dopo gli avvenimenti afgani e iraniani. Il dramma di questo popolo destinato a vivere in condizioni subumane nei campi profughi o in esilio è tale da alimentare senza tregua odi e rancori contro chi perpetua tali soprusi. Non si può pensare che si affermino le forze della ragione, che pure esistono, fino a che questa patente violazione dei diritti umani non avrà termine. L'Europa non ha né le ragioni di politica interna — una potente lobby sionista — né quelle di politica internazionale — la riluttanza a favorire il non allineamento di questi popoli — che impediscono agli USA di accettare la soluzione del problema». («La via europea alla pace nel Medio Oriente», in *Il Federalista*, XXII (1980), p. 174.

(49) «Can Europe Keep its Commitments to Iran?», in *Iran News*, 28 novembre 2004.

(50) «La tragedia del Medio Oriente», in *Il Federalista*, XLIV (2002), p. 6, editoriale.

(51) Intervista a Giscard d'Estaing, in *Le Monde*, 13 marzo 2003.

## Note

---

### **LA CINA, IL MERCOSUR E UN ASSENTE: L'EUROPA**

I drammatici eventi che sconvolsero l'Argentina nel corso degli anni 2001-2002 avevano creato gravi fratture in seno ai paesi membri del Mercosur (1). Il crollo finanziario dell'Argentina aveva spinto il Brasile ad intraprendere una serie di iniziative di ritorsione contro i vicini platensi. Erano così sorte dispute tra tutti e quattro i paesi membri del Mercosur sui dazi doganali, con reciproci blocchi di forniture di materie prime e di beni di prima necessità, nel disperato tentativo di salvaguardare le rispettive economie.

A queste ritorsioni era poi seguita una crisi politica tra Brasile e Argentina, con il risultato che il lento processo di integrazione sembrava essersi definitivamente arrestato. Inoltre il succedersi in Argentina di tre Presidenti in pochi mesi non aveva di certo aiutato il paese ad uscire dalla crisi e a riavvicinarlo ai paesi del Mercosur.

L'elezione, infine, del Presidente Kirchner, e la sua scelta di abbandonare il cambio fisso peso-dollaro (che aveva portato alla dollarizzazione del paese negli anni '90), aveva ottenuto l'effetto di favorire un riavvicinamento tra i due colossi del Sudamerica, i veri motori della politica e della economia del sub-continente e in particolare dell'area del Mercosur.

Il rilancio dell'economia dell'Argentina, dopo un'aspra trattativa con il Fondo Monetario che inizialmente non aveva apprezzato il processo di de-dollarizzazione e il ritorno ad una maggior stabilità monetaria, anche da parte del Brasile, vanno però inquadrati in un contesto più ampio che coinvolge gli Stati Uniti e un nuovo protagonista dell'area: la Cina.

L'attacco terroristico agli Stati Uniti, nel settembre 2001, ha portato la superpotenza ad attenuare l'attenzione politica nel proprio continente, tradizionalmente considerato come «il cortile di casa», favorendo, così, da una parte il nascere di nuovi protagonismi su scala continentale (Chavez in Venezuela e Lula in Brasile) e, dall'altra, dando

via libera ad una politica commerciale e finanziaria molto aggressiva da parte della Cina.

Una delle conseguenze della scelta statunitense di concentrare la propria attenzione nell'area del Medio Oriente riducendo la pressione sui vicini paesi latini, è stato il recente insuccesso del Presidente Bush nel corso del vertice dei capi di Stato del continente americano tenutosi a Buenos Aires nel novembre del 2005. Durante il vertice il presidente USA ha tentato con scarso entusiasmo e inutilmente di riproporre il progetto ALCA (l'area di libero scambio lanciato negli anni '90 da Bush padre), scontrandosi con una netta opposizione da parte di Brasile e Venezuela e con una sostanziale indifferenza dei restanti paesi, con la sola eccezione del Messico, il cui Presidente Fox (già ex presidente della Coca Cola messicana) è stato accusato da Chavez e Lula di essersi venduto agli USA — un'accusa peraltro già sostenuta all'epoca della adesione del Messico al NAFTA, il progetto di libero scambio che lega il paese agli USA e al Canada (2). In risposta a questo attacco, gli USA hanno deciso di contrastare il Venezuela per quanto riguarda la sua candidatura ad un seggio nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, considerando il Presidente Chavez un ostacolo alla «cooperazione internazionale» (3).

Con l'accantonamento del progetto ALCA, agli Stati Uniti manca di fatto una strategia per il continente nel suo complesso, come dimostrano i tentativi di stringere accordi bilaterali con singoli paesi (ad es. con Cile e Colombia). Anche le pressioni che da sempre gli USA hanno esercitato nell'area tramite il Fondo Monetario non sembrano più essere efficaci al punto che Brasile e Argentina, dopo aver respinto i piani di rientro loro proposti dal Fondo, hanno deciso addirittura di anticipare il saldo del proprio debito.

Tale decisione è dovuta da una parte ad una ripresa delle economie di Brasile ed Argentina, ma anche a sostanziali aiuti economici e finanziari provenienti dalla Cina. Il governo cinese ha infatti in programma di investire in America latina, nel decennio 2005-2015, oltre 100 miliardi di dollari (4). Pur tenendo in debita considerazione la svalutazione, se pensiamo che il Piano Marshall portò gli USA a stanziare per l'Europa, in quattro anni, 12,5 miliardi di dollari, possiamo farci un'idea dell'importanza dell'investimento cinese.

È ormai nota la forte domanda di energia da parte della Cina per sostenere la propria produzione industriale. Non stupiscono quindi gli investimenti cinesi in Ecuador nel settore petrolifero (5). La Cina ha però in programma investimenti anche nell'industria mineraria e in settori

strategici quali quello dei sistemi satellitari e degli impianti nucleari, in particolare in Brasile. Nel corso del 2006, nel settore satellitare, essa investirà 89 milioni di dollari in Brasile (6), dove verrà inoltre costruita una nuova centrale nucleare con tecnologia cinese, mentre il paese asiatico importerà uranio arricchito di cui il Brasile è il terzo produttore mondiale.

Che qualcosa sia cambiato in America latina è dimostrato anche dal fatto che Panamá, paese tradizionalmente filostatunitense, da sempre considerato un satellite degli USA e primo paese a introdurre la dollarizzazione, veda oggi la Cina come primo paese finanziatore del progetto di allargamento del canale con uno stanziamento di 6 miliardi di dollari. Inoltre è la società cinese Hutchison Whampoa che gestisce il traffico dello stretto, attraverso il quale passa oggi il 5% di tutto il traffico marittimo mondiale con pedaggi sino a 200 mila dollari (7).

Questi aiuti finanziari che provengono dalla Cina avranno nel breve-medio periodo degli effetti anche in campo politico? Sarebbe proprio di sì, visto l'esito fallimentare registrato dal progetto ALCA. Alcuni paesi latino-americani manifestano oggi con orgoglio il proprio distacco dalla politica statunitense, sino al punto di irriderla, come ripetutamente fa il presidente del Venezuela Chavez, o, più di recente, il neo presidente della Bolivia Morales, che come primo atto dopo la propria elezione (dicembre 2005) ha fatto visita al presidente cubano Castro.

Questo ritrovato spirito «autonomista» che si registra in America latina ha favorito nel corso del 2005 un riavvicinamento tra Brasile ed Argentina, che hanno così ripreso il dialogo per favorire il rilancio del Mercosur, anche se permangono molte divergenze.

Infatti, mentre il presidente del Brasile Lula ha manifestato apertamente la volontà di favorire un progetto di integrazione politica, monetaria ed istituzionale non solo del Mercosur, ma addirittura dell'intero sub-continente, come ha dichiarato a Cuzco in occasione del vertice dei paesi latino-americani (8), il presidente Argentino Kirchner (sostenuto in questo anche da Uruguay e Paraguay) mostra maggiore prudenza. La prospettiva di una più stretta integrazione con il Brasile suscita infatti non poche paure proprio per le dimensioni e il «peso» politico che questa nazione gioca nel sub-continente. L'Argentina, insieme all'Uruguay, ha così deciso di non partecipare al vertice di Cuzco, avendo saputo in anticipo che Lula avrebbe avanzato la proposta di una moneta unica per l'intero continente, senza aver concordato questa iniziativa con gli altri membri del Mercosur. È da ricordare che già nel 1997 la

Banca centrale del Brasile aveva studiato l'ipotesi di una moneta unica per il Mercosur nel 2012, rigettata all'epoca dal Presidente argentino Menem che vedeva nel dollaro la moneta unica della regione (9).

Di recente in seno ai paesi del Mercosur è sorta quindi una particolare alleanza Argentina-Uruguay-Paraguay al fine di contrastare la proposta brasiliana di creare un Parlamento del Mercosur con una ripartizione dei seggi in base alla popolazione dei singoli paesi. Una ripartizione di questo tipo favorirebbe nettamente il Brasile, di gran lunga il paese più popoloso dell'area (oltre 180 milioni di abitanti contro i circa 40 dell'Argentina, i 6 del Paraguay e i 3 dell'Uruguay).

Nel recente vertice di Montevideo (dicembre 2005) non è stato raggiunto un accordo su questo specifico punto, rimandando la discussione in sede di commissione tecnica mista, la quale dovrà formulare delle proposte che un vertice dei capi di Stato dovrà approvare. In ogni caso è stata rinviata al 2011 la data di insediamento del futuro Parlamento quando, nelle ipotesi iniziali, si sarebbe dovuto insediare già nel corso del 2006 (10).

Questi ritardi non faciliteranno il processo di integrazione nell'area, che trova ostacoli anche nell'ingerenza statunitense: in un recente vertice argentino-brasiliano, è stato affrontato il problema del possibile accordo bilaterale che gli Stati Uniti hanno proposto all'Uruguay, nel tentativo di creare tensioni e divisioni in seno al Mercosur (11).

Va poi aggiunto il fatto che, dopo 15 anni dalla sua nascita, il Mercosur conoscerà presto il primo allargamento dal momento che il Venezuela diverrà paese membro effettivo nel 2007 (12). Cile e Bolivia risultano ad oggi ancora paesi associati, ma danno al Mercosur un ulteriore impulso economico verso il Pacifico a scapito degli scambi commerciali verso l'Atlantico che storicamente hanno privilegiato l'Europa.

In un momento di debolezza nella politica estera degli USA nel proprio continente, risulta evidente che gli europei hanno preferito «fuggire», abbandonando importanti possibilità di investimento in settori strategici. Spagna, Italia e Francia, ad esempio, hanno abbandonato attività nei settori minerari (Bolivia, Ecuador), della meccanica e delle telecomunicazioni (Argentina, Brasile, Cile) (13). Nel solo biennio 2000-2001 Italia, Spagna e Germania hanno ridotto i propri investimenti per un valore di 118 miliardi di dollari (14). Gli investimenti europei si sono per converso indirizzati in prevalenza verso i paesi dell'Est europeo, in settori non certamente strategici, per privilegiare produzioni a minor costo di manodopera, come per esempio nel settore metalmecc-

canico (15). È questa una ulteriore dimostrazione della scarsa propensione dell'Europa ad investire in ricerca e sviluppo: una scelta che la indebolisce sia al suo interno che a livello internazionale. Anche per la debolezza e assenza dell'Unione europea, la Cina ha potuto così garantirsi oggi un mercato dalle grandi potenzialità ed è facile prevedere che, oltre ai vantaggi economici, essa, nel prossimo futuro, acquisirà vantaggi anche in campo politico, che sposteranno ulteriormente l'asse politico-economico del mondo verso l'area del Pacifico, indebolendo così ulteriormente il ruolo di una Europa sempre più assente negli scenari geopolitici.

L'attivismo economico e commerciale cinese in America latina che, peraltro, si sta manifestando anche in Africa (16), dovrebbe indurre l'Unione europea ad una profonda riflessione sulla propria emarginazione nel contesto internazionale. Nel passato l'Europa, nei momenti di crisi, ha saputo trovare la forza per un proprio rilancio, ma oggi appare come smarrita, e non riesce a reagire a un declino manifestatosi nel giro di un solo decennio e all'apparenza inarrestabile.

Occorre dunque una scelta politica radicale, almeno da parte di un nucleo di paesi, che sappia rompere con gli indugi e le titubanze e invertire la rotta superando la paralizzante divisione. Il fattore tempo sta diventando essenziale tanto è rapido il processo di decadenza che l'Europa sta conoscendo. Se non interverrà un elemento di rottura rispetto al gradualismo politico che caratterizza il processo di integrazione europea, l'Unione europea rischia di vivere la stessa crisi che conobbe la Repubblica di Venezia all'indomani della scoperta delle Americhe: prima l'emarginazione, poi il declino e infine il crollo.

*Stefano Spoltore*

#### NOTE

(1) Creato nel 1991 grazie ad un accordo tra Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay con l'obiettivo di integrare economicamente e politicamente i paesi membri.

(2) L'accordo di libero scambio nordamericano è entrato in vigore il 1° gennaio 1994.

(3) *Ansalatina*, 16 febbraio 2006. Questa posizione, sostenuta dall'ambasciatore all'ONU John Bolton, rientra in un giudizio più generale del governo statunitense che considera il Venezuela una nazione «amica dei paesi canaglia», specie dopo l'accordo commerciale che ha siglato con l'Iran.

(4) *Clarín*, Buenos Aires, 13 novembre 2004. Si veda inoltre in *Foreign Affairs*, n. 1/2006 l'articolo «Is Washington Losing Latin America?»

(5) *Corriere della Sera*, Milano, 8 gennaio 2006; *Il Sole 24 ORE*, Milano, 15 gennaio 2006; *La Repubblica*, Roma, 18 febbraio 2006.

(6) *Jornal do Brasil*, S. Paolo, 13 novembre 2004.

(7) *Ventiquattro magazine*, Milano, novembre 2005.

(8) *El Comercio*, Lima, 9 dicembre 2004.

(9) Si veda *Il Federalista*, XLIII (2001), p.132 e *L'Espresso*, Roma, 29 maggio 1997.

(10) *El País*, Montevideo, 9 dicembre 2005.

(11) *Ansalatina*, Brasilia, 16 gennaio 2006. È da notare come dal 2001 ad oggi i presidenti di Argentina Kirchner e del Brasile Lula, abbiano introdotto l'abitudine di incontri bilaterali con frequenza semestrale, per affrontare i temi politici più significativi, anche se non mancano, come abbiamo visto, alcune divergenze. Questo tipo di incontri ricorda quelli bilaterali franco-tedeschi.

(12) *Granma Internacional*, Habana, 12 dicembre 2005.

(13) *Il Sole 24 Ore*, Milano, 17 gennaio 2006 e *Avvenire*, Milano, 21 gennaio 2006.

(14) *Limes*, n. 4/2003, p. 61. Per la precisione sono passati da investimenti per 293 miliardi di dollari a 175 miliardi. Nello stesso biennio il Giappone ha invece aumentato di 6 miliardi di dollari i suoi investimenti nella regione: un altro segnale di come si stia spostando sempre più verso l'area del Pacifico il flusso degli scambi commerciali.

(15) *tutto.ilsole24ore.com*, 20 febbraio 2006; *Liberazione*, Roma, 13 luglio 2004 e *Alternativa europea*, Pavia, n. 15, gennaio 2006.

(16) *Financial Times*, Londra, 22 febbraio 2006.

## FLESSIBILITÀ E COESIONE LA LOGICA E I TRANELLI DELL'INTEGRAZIONE DIFFERENZIATA

Questo articolo (1) offre una breve rassegna degli aspetti storico-terminologici, teorici e politici connessi agli scenari di «integrazione differenziata». Vi si sostiene che, sebbene la «flessibilità» sia la sola via per consolidare l'acquis e per avanzare nel progetto di integrazione, tuttavia la differenziazione non porta automaticamente ad una Europa più ambiziosa, più potente e più europea. Per raggiungere questo risultato, i pionieri della flessibilità devono prestare particolare attenzione a due criteri fondamentali. Anzitutto dovrebbero, nei limiti del possibile, realizzare il loro progetto senza alienarsi quei partner dell'Unione europea che per scelta o per necessità rimarranno fuori (almeno temporaneamente). In secondo luogo, devono riuscire a gestire le relazioni con gli esterni senza compromettere gli obiettivi strategici del gruppo più ristretto. Poiché la ragion d'essere di qualunque scenario di integrazione differenziata che abbia un senso può solo consistere nel mantenimento e nell'aumento della sovranità europea (cioè della capacità autonoma di agire e di promuovere i nostri interessi), in caso di conflitto tra questi due criteri, il secondo punto di vista deve prevalere.

### *Aspetti storico-terminologici.*

Una delle prime e più pertinenti definizioni dell'essenza ultima dell'integrazione differenziata viene da Paul-Henri Spaak, quando ha sostenuto che era giusto permettere a «coloro che vogliono andare più avanti e più a fondo degli altri» di farlo. A prima vista, questa rappresenta una aspettativa ovvia e legittima, per non parlare del fatto che la flessibilità — senza definirla tale — è già stata praticata per decenni nell'Unione e che a venticinque sembra assolutamente la sola via per contrastare le numerose e forti spinte verso la diluizione. Tuttavia l'intera questione è molto dibattuta, proprio perché sia i sostenitori della differenziazione, sia i suoi oppositori sono — o almeno potrebbero essere — nel giusto.

La flessibilità, di per sé, non è né positiva, né negativa. Può essere il modo più sicuro per smembrare e frammentare l'Unione, così come può costituire il solo modo per mantenerla unita. Può rappresentare un motore dinamico verso una maggiore integrazione o essere usata come un alibi per non fare più nulla a livello europeo. Può rivelarsi una so-

lida base per ambiziosi progetti futuri o finire con l'essere una confortevole copertura per coloro che si crogiolano sterilmente nella rievocazione nostalgica delle glorie passate. La bilancia penderà in un senso o nell'altro in funzione di due parametri fondamentali: gli obiettivi perseguiti attuando un particolare scenario di flessibilità e le regole e le modalità messe in opera nel processo.

Non intendo dilungarmi nell'analizzare in dettaglio tutte le espressioni utilizzate per indicare la flessibilità (ad esempio a molte velocità, multi-track, cerchio interno ed esterno, geometria variabile, gruppi pionieri, nucleo duro, avanguardia, cooperazioni rafforzate o strutturate, cerchi concentrici od olimpici), ma mi limiterò a qualche succinta notazione a questo proposito. Da una parte questa proliferazione terminologica serve soprattutto a coprire la mancanza di sostanza dei vari progetti finora proposti e a differenziarli tra loro mascherandone contemporaneamente le contraddizioni interne. D'altra parte, la categorizzazione fondamentale è estremamente semplice: il procedere a diverse velocità è la conseguenza o di differenze nel ritmo dell'integrazione, o di divergenze sui suoi obiettivi. Storicamente, l'approccio tradizionale è stato quello di riconoscere solo il primo tipo di flessibilità, cioè di perseguire le stesse finalità con velocità diverse legate a oggettive differenze socio-economiche tra gli Stati membri. Il fatto di riconoscere divergenze politico-ideologiche soggettive tra le visioni dei paesi dell'Unione europea è uno sviluppo relativamente nuovo, ancora molto ambiguo ed estremamente delicato dal punto di vista politico.

È interessante notare che il progetto iniziale dei Sei fondatori può facilmente essere considerato come il primo esempio del secondo tipo di soluzione differenziata. Essi hanno rappresentato una vera avanguardia in un'Europa del dopoguerra che sperimentava diversi tipi di cooperazione. Di fatto, i Sei si sono impegnati a realizzare un'unione di vasta portata e «sempre più stretta» con obiettivi esplicitamente politici ed elementi sovranazionali, in contrapposizione a lasse conferenze intergovernative che si limitavano a trattare problemi puramente economici o questioni relative ai diritti umani. Ciononostante, nei decenni successivi, questo approccio è stato accantonato all'interno delle stesse Comunità europee. Creata dai Sei (e poi ampliata attraverso successivi allargamenti) la «costruzione» europea si è sempre basata — almeno nella retorica politica — sull'omogeneità degli obiettivi perseguiti.

Sebbene gli Stati membri abbiano, di tanto in tanto, evocato l'idea di costituire un nucleo per superare specifici blocchi, e in occasione di

ogni allargamento abbiano messo in opera soluzioni a velocità variabile sotto forma di deroghe e di periodi transitori, è stato solo a Maastricht che la logica ufficiale è stata infranta una volta per tutte. Con quello che potrebbe essere considerato un accordo spartiacque, la Gran Bretagna e la Danimarca hanno ottenuto alcune soluzioni di *opting-out*, che hanno comportato uno spostamento significativo dal precedente approccio all'integrazione differenziata (obiettivamente socio-economico) ad un nuovo approccio (soggettivamente politico).

Il dado era tratto, o — visto da un altro angolo di visuale — si era aperto il vaso di Pandora. Dopo Maastricht, ciascuno ha dato vita al proprio particolare scenario di flessibilità. Nella tarda estate del 1994, nel giro di una settimana, il Primo ministro francese Edouard Balladur ha presentato la sua visione dei cerchi concentrici, il documento tedesco di Schäuble-Lamers ha lanciato l'idea di un'Europa «nucleo duro» (*hard core*) e il capo del governo inglese, John Major, ha risposto delineando quella che da allora è stata chiamata *Europe à la carte*. I negoziati che hanno portato al Trattato di Amsterdam hanno prodotto una sorta di modello misto, concretizzato nel meccanismo estremamente cauto delle cooperazioni rafforzate. Abbastanza paradossalmente, mentre la motivazione razionale che stava dietro all'introduzione di una flessibilità basata su scelte soggettive era quella di liberare gli Stati membri più ambiziosi dai vincoli insiti nell'avanzare a quindici, la risposta inserita nel nuovo Trattato si rivelò un meccanismo che in ultima analisi conservava la massima parte di quegli stessi vincoli.

Non c'è da stupirsi che il dibattito fosse lungi dall'essere concluso; in realtà, era appena iniziato. All'interno del quadro dell'Unione, i successivi trattati (quello di Nizza, seguito dal più recente, chiamato costituzionale) si sono limitati al tentativo di semplificare e di facilitare il sistema delle cooperazioni rafforzate. Al di fuori dell'arena strettamente ufficiale e con la sempre più incombente prospettiva del «big bang» dell'allargamento, la polemica è continuata ed ha prodotto un moltiplicarsi di schemi e di discorsi sulla *core Europe*. Finora, i due momenti «culminanti» di questo dibattito — in termini di eco sui mezzi di comunicazione di massa e di mobilitazione intellettuale — sono stati, nella primavera del 2000, il cosiddetto «discorso alla Humbolt» del Ministro degli Esteri tedesco, e, nell'estate del 2003, la pubblicazione dell'articolo congiunto di Habermas e Derrida. Nonostante queste pubbliche enunciazioni, che sono preziose ma il cui significato non è ben definito, in sostanza le riflessioni sui diversi scenari di flessibilità non sono mai cessate e continuano con intensità crescente.

*Modelli teorici.*

Il rilievo più immediato che si può fare nei confronti delle clausole di cooperazione rafforzata, già ora in vigore in forza dei Trattati, è che finora non sono mai state applicate. Alcuni vedono in questo la prova che non esiste una reale esigenza di soluzioni flessibili, altri concludono che il sistema attuale richiede una revisione urgente. Entrambi trascurano i principali risultati della formula attuale. Anzitutto il fatto che le clausole non siano utilizzate non implica che siano prive di effetto. La semplice esistenza della possibilità di far ricorso a cooperazioni rafforzate entro un cerchio più ristretto serve da utile leva per superare situazioni di stallo durante i negoziati all'interno dell'UE. E il comportamento di chi deve prendere le decisioni in generale, e non solo in casi particolari, è influenzato dal fatto di avere a disposizione soluzioni alternative.

Il meccanismo delle cooperazioni rafforzate previsto dai trattati può anche essere visto come una valvola di sicurezza, in parte grazie al suo ruolo di «memoria istituzionale» dell'Unione. Basandosi sull'esperienza dei decenni passati, esso incarna il fragile equilibrio tra quel minimo margine di manovra che dovrebbe essere accordato agli Stati più ambiziosi e le restrizioni necessarie per preservare le basi comuni dell'UE intesa come un tutto. Ma la valvola di sicurezza funziona anche sotto un altro aspetto, quello di tenere aperte le diverse opzioni, particolarmente alla luce del laborioso ed imprevedibile processo di ratifica dei trattati e dell'incertezza generale sul futuro dell'Unione.

I molteplici scenari di integrazione differenziata possono essere suddivisi in tre gruppi, sostanzialmente in base al modo in cui si misurano con l'attuale meccanismo delle cooperazioni rafforzate. Il primo è quello della rifinitura istituzionale, limitata al perfezionamento dell'attuale sistema attraverso l'introduzione di qualche cambiamento essenzialmente quantitativo. Il secondo approccio può essere definito come realismo diplomatico: i sostenitori di questo punto di vista tentano di mettere in evidenza la possibilità che, pur rimanendo all'interno del quadro delle cooperazioni rafforzate, l'intersezione dei diversi cerchi così creati, col tempo, finisca inevitabilmente col dare vita a un nucleo più integrato. Il terzo, quello più ambizioso, sostiene che il sistema attualmente proposto non ha vie di sbocco e che il progresso nell'integrazione deve essere realizzato all'interno del cerchio ristretto degli Stati membri più impazienti e determinati, e soprattutto, dati i crescenti pericoli che corre l'indipendenza europea, senza ulteriori indugi.

In realtà, tutti e tre gli approcci presentano alcune gravi pecche. Coloro che preferiscono semplici miglioramenti dell'attuale meccanismo non sono in grado di spiegare in che modo la proliferazione di diversi cerchi di cooperazioni rafforzate possa non produrre, alla fine, la frammentazione dell'UE, né come possa dar vita a un forte e credibile attore sulla scena internazionale, e a una entità politica ben definita e allettante, capace cioè di far nascere e di mantenere il lealismo e l'identificazione da parte dei cittadini. Il secondo scenario, altamente diplomatico, tace del tutto sulla concreta realizzazione del concetto di nucleo, limitandosi ad affermare che si realizzerebbe «automaticamente». I suoi sostenitori riconoscono la cronica carenza di una sufficiente volontà politica in Stati membri che si presumono ambiziosi, ma preferiscono dare la precedenza alla gestione delle preoccupazioni di quanti rimangono fuori. Infine, il terzo scenario rimane altamente ipotetico, proprio a causa dei due problemi precedenti. Esistono infatti grossi punti interrogativi a proposito dell'esistenza della volontà politica di progredire nell'integrazione in tutte le aree chiave tra lo stesso gruppo di paesi; per di più, non sono state finora chiarite in modo convincente né le relazioni con gli esterni, né le soluzioni istituzionali all'interno del nucleo o quelle relative ai rapporti tra il nucleo e chi ne resta fuori.

A questo punto, ci limiteremo a poche osservazioni generali. In primo luogo, coloro che invocano qualche forma di avanguardia rientrano sostanzialmente in due categorie. Gli ex-Ministri delle finanze tendono a partire dall'eurogruppo e propongono di trasformarlo in un vero nucleo aggiungendo altre aree di integrazione politica. D'altra parte, gli ex-Ministri degli Esteri e i diplomatici, ragionando nello stesso tempo in termini simbolici e pratici, sono largamente a favore di un'avanguardia costruita attorno ai sei Stati fondatori. In secondo luogo, ciascuno scenario di flessibilità è articolato, in un modo o nell'altro, attorno all'asse franco-tedesco e ne sottolinea a priori l'apertura (purché i candidati all'adesione al nucleo vogliano e siano in grado di sottoscrivere gli obiettivi più ambiziosi). In terzo luogo, la flessibilità non è mai considerata come un fine in sé stesso: è vista in parte come la conseguenza della paralisi osservata a livello dell'UE, e in parte come uno strumento, capace di attrarre, presto o tardi, anche gli altri su di un cammino politicamente più impegnativo.

### *Implicazioni politiche.*

La valutazione del significato politico dell'integrazione differenziata è prima di tutto legata a punti di vista personali: dipende da quante

e da quali potenzialità vediamo e vogliamo vedere nella situazione attuale. In altre parole, la nostra valutazione dell'intero problema della flessibilità è influenzata dall'atteggiamento euro-pessimistico o euro-ottimistico che adottiamo, prevedendo o il collasso del processo di integrazione, o la sua stagnazione, oppure una sua improvvisa ripresa; oppure dipende dalle nostre propensioni, cioè dal fatto che pensiamo che occorra impedire un'ulteriore integrazione, o che essa sia in qualche modo un male necessario oppure che sia veramente desiderabile. Detto questo, una cosa è indiscutibile: l'introduzione graduale del principio di integrazione differenziata ed il suo sviluppo riflettono la realtà dell'Unione, soprattutto il fatto che gli Stati membri differiscono tra di loro non solo nelle loro capacità e possibilità oggettive, ma anche e soprattutto nelle loro visioni politiche e nei loro programmi a lungo termine.

Il fatto che l'aumento dell'estensione della flessibilità porti con sé il rischio di compromettere l'intero processo di integrazione è altrettanto innegabile. Lo spettro della frammentazione è più che reale: al di là del mettere in pericolo il quadro unitario dell'Unione e la sua coerenza politica, la proliferazione di diversi cerchi di cooperazione potrebbe degenerare in una asta malsana, con cerchi in competizione fra loro che vengono strumentalizzati per approfondire le linee di divisione interne dell'UE. Per di più un'Unione frammentata è ancor più difficilmente accettabile per i cittadini e potrebbe anche essere usata come foglia di fico per far diminuire la solidarietà comunitaria a livello dell'insieme dell'Unione.

Un'altra questione spinosa è quella del disordine istituzionale. Mentre né la clonazione delle istituzioni comunitarie esistenti (duplicazione all'interno di ciascun cerchio di cooperazione rafforzata), né la suddivisione in gruppi al loro interno rappresentano una prospettiva accettabile, anche la regola attuale, che lascerebbe intatta la loro composizione pur dando loro un ruolo, nel processo decisionale della cooperazione più stretta, uguale a quello che svolgono nelle normali procedure dell'UE, è molto discutibile. L'affermazione che l'integrazione differenziata rafforzerebbe la dimensione intergovernativa a scapito del paradigma sovranazionale, va attenuata da una breve precisazione. Molto probabilmente, ogni forma di cooperazione rafforzata sarebbe lanciata in aree politiche particolarmente delicate, che in ogni caso vanno al di là dell'ambito del «metodo comunitario». Inoltre, lo spostamento verso un approccio più sovranazionale in queste questioni sensibili ha molto maggiori probabilità di avvenire entro un piccolo

gruppo di paesi con orientamenti simili piuttosto che nel quadro dei Venticinque.

Tuttavia per i partecipanti al gruppo del nucleo vi sono svantaggi molto tangibili. Dato che non esistono scelte e priorità strategiche della Comunità capaci di agire da contrappeso alla pura logica del mercato interno, coloro che perseguissero obiettivi più impegnativi e si ponessero standard più elevati (per esempio in questioni sociali, culturali o di sicurezza) si troverebbero penalizzati nella corsa alla crescita rispetto al resto degli Stati membri. In realtà questo sbilanciamento tra aspetti economici e aspetti politici dell'integrazione, che inevitabilmente porta ad un livellamento verso il basso delle ambizioni, è uno dei principali incentivi che stanno dietro al concetto di avanguardia, che mira a raggruppare i paesi più ambiziosi in modo da costituire la massa critica necessaria per effettuare le scelte politico-strategiche e per stabilirne le priorità.

Dal punto di vista razionale, l'idea dell'avanguardia supera di gran lunga qualunque delle preoccupazioni sopra indicate. Attualmente, la sovranità europea si trova in una specie di terra di nessuno: gli Stati membri abbandonano interi settori della loro sovranità nazionale senza che, a livello europeo, sia predisposto alcunché che assomigli a una entità politica in grado di difendere la capacità europea di decidere e di agire in modo autonomo. L'integrazione negativa (cioè l'eliminazione delle barriere tra gli Stati membri) non è stata completata dall'integrazione positiva (cioè dalla costruzione di un vero e proprio attore politico). Il risultato è una situazione che un Rapporto (2) presentato da un gruppo di esperti su richiesta dell'ex-Presidente della Commissione, Romano Prodi, ha delineato in maniera drammatica: *«Europei, la vostra Europa può morire»*. Gli autori hanno anche proposto una soluzione e non c'è da sorprendersi che fosse su una linea favorevole all'avanguardia. Nella proposta n. 50 si suggerisce di *«disegnare il territorio dell'Unione in gruppi concentrici: un nucleo strettamente integrato politicamente, aperto a tutti; un gruppo simile all'Unione europea esistente, che si prepara ad allargarsi; un più ampio gruppo di paesi affiliati che un giorno potranno entrare, basato sulla solidarietà economica, finanziaria e sociale»*.

Naturalmente il diavolo sta, ancora una volta, nei dettagli, o, in questo caso, più precisamente, nel concreto contenuto politico che caratterizzi questo nucleo integrato. Esso ha un senso in relazione al progetto dell'avanguardia solo se rappresenta una differenza qualitativa e ciò può avvenire solo se può prendere decisioni strategiche, ossia, in

altre parole, se è basato sull'imperativo della sovranità, se è guidato da considerazioni geopolitiche e se può mirare ad una sostenibilità generalizzata e di lungo termine. Su questi punti cruciali non vi è assolutamente spazio per compromessi, perché, anche se si può sperare, a lungo termine, nell'adesione al progetto da parte di tutti, il lancio dell'avanguardia non rientra nella logica dell'Europa a molte velocità. All'inizio, esso agisce sostanzialmente come espressione di una volontà politica diversa (Europa a molti obiettivi): è perciò necessario procedere con la massima fermezza per quel che riguarda il contenuto strategico del progetto, altrimenti, attraverso concessioni successive per ottenere l'accordo di tutti, si tornerebbe indietro al punto di partenza a venticinque. Tuttavia questa intransigenza per quanto riguarda la sostanza deve essere accompagnata da particolari precauzioni per quanto riguarda la forma (le modalità di realizzazione), soprattutto in due direzioni: prestando attenzione alle aspettative dei cittadini europei e mostrando estrema cautela nel gestire le relazioni con gli Stati membri che non partecipano.

Al fine di ottenere e mantenere il sostegno popolare è necessario rispondere alle preoccupazioni dei cittadini (economia di mercato temperata dalla solidarietà sociale e attenzioni intergenerazionali ed ambientali, come rivelato dal sondaggio TNS-Sofres della primavera 2005; un'Europa indipendente dagli Stati Uniti come desiderato dall'82% dei cittadini europei, secondo un recente Eurobarometro). Inoltre l'avanguardia dovrebbe produrre tangibili risultati il più rapidamente possibile, vuoi nel campo delle infrastrutture, nella triade crescita-occupazione-ecologia, vuoi in nuovi specifici progetti, seguendo l'esempio di Ariane e di Airbus.

Infine, per ridurre l'ostilità verso il gruppo ristretto, è essenziale fare una distinzione tra i paesi che rimangono fuori per scelta (diversa o carente volontà politica) e quelli che lo fanno per necessità (insufficienti condizioni socio-economiche). In questo secondo caso è cruciale sottolineare il carattere temporaneo della loro esclusione. È quindi consigliabile prevedere meccanismi di solidarietà che facilitino un successivo ingresso (permettendo l'associazione dei futuri membri, senza però pregiudicare l'autonomia e l'integrità delle strutture decisionali ed esecutive dell'avanguardia).

Per concludere, la realizzazione di un progetto di avanguardia potrebbe avere successo solo se non si accettano compromessi sugli obiettivi strategici, accettando anche un atto di rottura, se questo si rivelasse inevitabile, ma insistendo sempre sia sul legame con le aspettative dei

cittadini, sia sulla solidarietà con chi — per ragioni oggettive e temporanee — rimane fuori dal cerchio più ambizioso. Contemporaneamente, è necessario tornare indietro e rivivere l'approccio dei Padri fondatori, soprattutto su due punti. Anzitutto rivalorizzando quelle «conquiste concrete» così care ai nostri predecessori: di fatto, dovremmo tener presente che i progetti Ariane e Airbus, sopra ricordati, hanno fatto di più per la sovranità dell'Europa (per la nostra capacità collettiva di decidere e di agire in modo autonomo) e per la sua legittimazione (attraverso la percezione di una vitalità europea che produce rilevanti risultati concreti) di un'infinità di trattati e di memorandum messi insieme. In secondo luogo, pur concentrandoci su progetti concreti, non dovremmo dimenticare le istituzioni come contenitore di memoria e come una specie di nastro trasportatore per trasferire l'esperienza e la saggezza di una generazione alla successiva. Il successo nel tradurre gli obiettivi strategici in istituzioni dipenderà solo dalla nostra determinazione e dalla nostra creatività. Come ha osservato Jean Monnet nelle sue *Mémoires*, «sarebbe contraddittorio voler prevedere la forma ultima delle Comunità europee, che abbiamo voluto come un processo di cambiamento. Anticiparne i risultati paralizzerebbe lo spirito di innovazione. Man mano che progrediremo, scopriremo nuovi orizzonti».

*Hajnalka Vincze*

#### NOTE

(1) Si tratta dell'intervento al Seminario sul tema «Dopo il fallimento del trattato costituzionale europeo, come rilanciare il progetto di una Federazione europea con un gruppo di Stati?», organizzato dal Comitato per lo Stato federale europeo in collaborazione con la sezione UEF-Alsazia e tenutosi a Strasburgo il 12-13 novembre 2005.

(2) *Building a political Europe*, Rapporto alla Tavola rotonda «Un progetto sostenibile per l'Europa di domani», organizzata per iniziativa del Presidente della Commissione europea, aprile 2004.

## Trent'anni fa

---

### Elezione europea, governo europeo e Stato europeo \*

MARIO ALBERTINI

I. L'elezione europea, e il corrispondente rafforzamento del Parlamento europeo, pongono il problema del rafforzamento della capacità di decisione della Comunità. Sono in questione la funzione parlamentare e la funzione esecutiva, cioè problemi che possono essere esaminati solo nel contesto del pensiero costituzionale. Si riaffaccia così nell'orizzonte della vita politica il tema della costituzione europea, che riporta noi vecchi militanti all'inizio del processo di integrazione europea, e al dibattito nel quale presero forma le aspirazioni dei pionieri quando l'integrazione europea era solo un progetto, ed aveva solo la forza delle idee per affermarsi, per inserirsi nella realtà storica. Si tratta del dibattito tra la tesi del costituzionalismo, che in Italia ci riconduce a Luigi Einaudi, e la tesi funzionalistica di Jean Monnet, che, se non è bastata a portare a compimento la costruzione dell'Europa, ha tuttavia permesso di avviare il processo di unificazione e di svilupparlo sino ad un punto nel quale il problema dell'Unione si pone in termini concreti.

Per riesaminare oggi la tesi costituzionale, bisogna fare nel contempo un esercizio di fantasia e di realismo. Non dico «realismo» a caso. So bene che molti, che i più, ritengono che non sia realistico pensare, sin da ora, alla creazione di uno Stato europeo. Ma a volte non

---

\* Si tratta della prima parte di una relazione tenuta al Convegno «Le elezioni europee: 1978» (Roma, 20 maggio 1976), promosso dall'Istituto europeo di studi e ricerche, in collaborazione con l'Ufficio italiano delle Comunità. Pubblicato in *Il Federalista*, XVIII (1976).

sono realisti proprio coloro che fanno professione di realismo. A questo riguardo, e anche allo scopo di predisporre l'attenzione all'argomento, forse è opportuno un ricordo storico tratto dal nostro Risorgimento, che comportava anch'esso, come l'integrazione europea, la fondazione di uno Stato nuovo su un'area coperta da molti Stati. Non si dice mai, nei manuali di storia, che lo Stato italiano è giunto improvviso e inaspettato. Ancora nel 1857 Cavour, nel Parlamento subalpino, diceva, riferendosi ai progetti dei mazziniani, che era una «corbelleria» pensare lo Stato italiano come una realtà possibile e prossima, come un obiettivo concreto del processo politico in corso. Ma era proprio questa «corbelleria» a rispecchiare la realtà. Nel 1860 lo Stato italiano era nato. E si deve dire, a ben vedere, che si trattava di un esito possibile della lotta politica a partire dal momento in cui i mazziniani ragionevoli avevano deciso di agire di concerto con i moderati ragionevoli.

In effetti, la fondazione dello Stato italiano non si spiega se non si tiene presente la formazione della *società nazionale*. Ma la riflessione politica normale non coglieva il senso di questo aspetto della realtà perché pensava disgiuntamente il moto unitario e la creazione dello Stato e perciò, quando pensava l'unificazione, non pensava lo Stato (proiettato in un futuro lontano e indefinito, come accade ora per lo Stato europeo). E come nel Risorgimento per l'Italia, anche oggi per l'Europa questa congiunzione — che comporta il pensare l'integrazione europea come processo di creazione di uno Stato — è difficile. I motivi di questa difficoltà sono pratici, e si potrebbe pertanto evocare, a questo riguardo, la crociana «natura pratica dell'errore teorico». In ogni modo, l'errore c'è e va identificato. Se si bada alle critiche di semplicismo che sono sempre state rivolte ai federalisti, sembra che si possa dire che si scarta l'idea dell'integrazione europea come processo di creazione dello Stato europeo con un sofisma, quello secondo il quale questa idea pretenderebbe di fornire in anticipo la conoscenza del processo, mentre essa è, ovviamente, solo una idea regolativa, grosso modo un criterio per valutare i fatti, l'unico, del resto, che consenta di esaminarli in tutta la loro complessità. In effetti, se non si applica questo criterio non ci si pone mai la domanda circa le possibilità della fondazione dello Stato europeo, e ciò equivale a dire che se si manifestano nella realtà storica possibilità di questo genere il pensiero non le coglie; e siccome non le coglie, le nega. Nel caso dell'integrazione europea sarebbe in ogni caso opportuno ricordare che l'Europa occidentale è già stata, tra il 1951 e il 1954, sulla soglia della fondazione dello Stato europeo.

II. La tesi costituzionalista è, nel suo fondamento, molto semplice. È banale dire che per fare uno Stato occorre convocare una Assemblea costituente. Forse è meno banale ricordare che l'unificazione europea varcherà la soglia della irreversibilità (spesso data per raggiunta) solo con l'acquisizione della statualità. Ma più difficile, e per questo mi scuso sin da ora se ciò che sto per dire potrà sembrare avventato, è tenere sotto osservazione il «grado costituente», per così dire, del processo di integrazione; e tanto più se si conclude che questo «grado costituente» è ormai avanzato, tanto avanzato da rendere possibili i primi passi sulla via dello Stato europeo. In questo caso non siamo più nel campo della dottrina, e quindi della conoscenza a priori delle relazioni che esistono fra lo Stato e il potere costituente, o delle relazioni che esistono rispettivamente tra federazione e unità irreversibile, e confederazione e unità precaria, nel quadro delle associazioni fra gli Stati. Siamo invece di fronte a un fatto storico che stiamo vivendo, la fase attuale dell'integrazione europea, e cerchiamo di identificarne il senso, il carattere, la direzione. A questo riguardo è così facile sbagliare che converrebbe tacere. Ma la prudenza in questi casi equivale alla rinuncia, politicamente alla dimissione. L'azione politica, se non si limita al quotidiano, richiede che, in qualche misura, si accerti il senso, il corso della storia; e per accertarlo non c'è altra via all'infuori del dialogo, a patto che almeno qualcuno sia disposto a formulare idee nette, in modo che l'errore sia facilmente riconoscibile, e si possa, attraverso la correzione degli errori, approssimarsi alla verità.

Nulla che sia già presente in forma compiuta nel dibattito politico permette di affermare che l'Europa sarebbe di nuovo, per la seconda volta, sulla soglia dello Stato europeo. E tutti gli attori e gli osservatori prudenti lo escludono. Io penso, al contrario, che si possa dire che è iniziata la fase politica — per definizione costituente — del processo di integrazione europea. E mi spiego: non dico ciò perché la Costituente sarebbe, in teoria, necessaria; ma perché sarebbe concretamente possibile in conseguenza del carattere assunto dai fatti, dalla situazione di potere. Posso anche dire che noi federalisti avevamo previsto questa possibilità, che nel nostro linguaggio aveva preso il nome di «piano inclinato» per identificare una situazione creata più dalle cose che dalla volontà delle forze politiche. Dopo la caduta della CED, e quando il Mercato comune era nella fase iniziale, abbiamo tentato di capire lo svolgimento dell'integrazione europea così come era venuto pigliando corpo, e ci parve allora di poter dire che l'integrazione europea, dopo aver compiuto la prima fase — che chiamammo «psicologica» perché

era autonoma solo a livello delle aspirazioni e dei sentimenti, che pur contano, come mostrano la fondazione del Consiglio d'Europa (un simbolo, appunto) e soprattutto il Patto atlantico con la sua forte spinta verso l'unità europea — avrebbe compiuto una fase «economica» col Mercato comune (economica non perché si potrebbe raggiungere l'unità economica solo sul piano economico, ma perché negava l'autonomia della politica e si limitava all'autonomia dell'economico, che, come i fatti hanno mostrato, non sostiene nemmeno sé stesso) e sarebbe giunta, per la logica stessa di questo sviluppo, alla fase politica, attuale, costituzionale.

III. Oggi, comunque, possiamo occuparci dei fatti, e non solo delle previsioni. Conviene tuttavia rimuovere prima un ostacolo. Una difficoltà che può impedire di prendere in esame la questione della Costituente europea sta nel fatto che la fondazione costituzionale dell'Europa non può in ogni caso avere lo stesso carattere delle opere costituenti del passato. Esse avevano in comune un carattere che non si manifesta nel caso europeo, e che consisteva nel compito di dare una forma costituzionale ad uno Stato già esistente con i lavori di una Assemblea costituente. Per questo, in qualche misura, le costituzioni del passato sono tutte octroyées, almeno dalla classe politica ai cittadini, se non dal re ai sudditi; e ciò ha avuto naturalmente delle conseguenze dirette non solo sul piano politico, ma anche su quelli teorico e culturale, in pratica sul modo con il quale riconosciamo e pensiamo i fatti in questione.

Ma in questo modo noi non potremmo né identificare né pensare il caso costituzionale europeo. Per la sua stessa natura l'opera costituente europea non potrà coincidere con i lavori di una Assemblea costituente che nel giro di qualche mese debba redigere una costituzione definitiva. In Europa uno Stato europeo cui dare una forma costituzionale non c'è. In Europa lo Stato si tratta davvero di farlo, nel senso letterale del termine; e per questo bisogna attribuire ad un potere il compito di farlo. E la cosa che i fatti dell'integrazione europea dovrebbero averci ormai insegnato è che solo con una prima forma di Stato europeo (da istituire con un atto costituente ad hoc) si può avviare il processo di formazione dello Stato europeo per così dire definitivo. Il paradosso di «fare uno Stato per fare lo Stato» non dovrebbe preoccuparci. Kant si trovò di fronte ad un paradosso simile (uno Stato di Stati), ma ciò non gli impedì di impostare, proprio con questo paradosso, il problema della pace perpetua.

Dovremmo invece tener presente che l'integrazione europea ci ha già messo di fronte ad un caso di questo genere con la questione della moneta europea e dell'unione economica, che in effetti non può essere veramente pensata fino a che non venga pensata come la creazione di uno degli aspetti essenziali dello Stato europeo, la sovranità economica, e fino a che non si tenga presente che questa creazione: a) non si esaurisce con un atto; b) richiede un processo; c) può manifestarsi in forma compiuta solo alla fine del processo (con il raggiungimento della sovranità militare e di un assetto costituzionale definitivo); ma, d) pur avendo lo Stato alla fine, deve averlo, in altro modo, anche all'inizio, perché non si può avviare un processo di questo genere senza un potere di livello statale.

Non si tratta di disquisizioni sottili. Sono in causa, per un verso, lo stadio raggiunto dall'integrazione economica (che alla fine del periodo transitorio del Mercato comune può proseguire solo sul terreno dell'Unione economico-monetaria); e per l'altro, il fallimento del piano Werner, fallimento dovuto al fatto che aveva messo il carro davanti ai buoi, collocando solo alla fine di un nuovo periodo transitorio, e non anche all'inizio, il «centro di decisione» indispensabile.

In effetti il problema della moneta europea illustra perfettamente la tesi che ho esposto. Non si può avere una moneta senza un governo perché solo a questo livello, il livello statale, si dispone del potere indispensabile per emettere una moneta, regolarne la quantità, controllare le conseguenze economiche delle scelte monetarie, ecc. Moneta e governo sono in realtà due facce di una cosa sola, la sovranità: una moneta dunque o è nazionale o è europea, come un governo è nazionale o europeo. Non ci sono vie di mezzo: una moneta un po' nazionale e un po' europea, un governo un po' nazionale e un po' europeo. Ne segue che fino a che non ci sia una moneta europea, restano nazionali, con le monete, anche i fattori — a cominciare dalle bilance dei pagamenti — che obbligano i governi a privilegiare gli aspetti nazionali dell'economia rispetto a quelli europei, ed impediscono loro di fare la politica economica comune o coordinata che sarebbe in ipotesi necessaria per avviare e sviluppare l'Unione economica.

Queste considerazioni non mettono ovviamente in questione la gradualità, ma la escludono per un singolo punto, la moneta europea, che non si può fare con uno sviluppo graduale ma con un solo atto, e che deve essere fatta all'inizio del processo dell'Unione economica per togliere di mezzo gli ostacoli che lo impediscono. La conclusione è dunque che bisogna fare sin dall'inizio un governo europeo per avere la moneta europea. Ma ciò non basta. Fatta la moneta, si tratta di svi-

luppare gradualmente la Unione economica, e ciò comporta proprio la partenza con uno Stato (iniziale) per giungere, con questo mezzo di potere e la sua politica, ad un altro Stato, quello finale. È evidente infatti che il progresso sulla via dell'Unione economica richiede nel contempo sia la costruzione graduale, e via via pari al grado di unione raggiunto, di un apparato politico e amministrativo europeo, sia la coordinazione graduale di questo apparato con quelli nazionali, e che questo processo, stante la connessione dei problemi della difesa con quelli dell'economia, si può in teoria considerare finito solo quando lo Stato iniziale europeo (con sovranità monetaria, ma non in materia di difesa) si sia trasformato nello Stato europeo definitivo, con tutte le competenze necessarie per l'azione di un governo federale normale.

IV. Queste considerazioni precisano — beninteso se sono attendibili — la natura del fatto da accertare. Per giudicare se la creazione di uno Stato europeo è possibile, non si tratta dunque di vedere se è possibile convocare un'Assemblea costituente nel senso tradizionale del termine, ma di accertare se un processo come quello che ho illustrato, che dovrebbe consistere di singoli atti costituenti che rafforzano il grado costituente del processo rendendo possibili ulteriori atti costituenti e così via (con un Parlamento europeo che assumerebbe effettivamente il carattere di «Costituente permanente» secondo l'espressione di Willy Brandt), sta per avere inizio o ha già avuto inizio. Bisogna dunque, con questo punto di vista, prendere in esame la situazione attuale dell'integrazione europea.

Da alcuni anni l'integrazione europea presenta tre temi costanti: quello dell'elezione europea, quello dell'Unione europea e quello dell'Unione economico-monetaria. Va tuttavia osservato che questi tre temi si manifestano più nell'azione dei governi che nell'azione e nella coscienza dei partiti, dei sindacati, delle forze sociali e della stampa (giornalisti, uomini di cultura, esperti e via dicendo). Per l'elezione europea è stata stabilita la data. Il problema dell'Unione europea resta aperto, ed ha fatto, con la missione affidata al Primo ministro Tindemans, che prevedeva anche la consultazione degli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica, i primi timidi passi verso un dibattito aperto ai partiti, alle forze sociali, ai cittadini. E per l'Unione economico-monetaria si dovrebbe veramente dire che i fatti la rendono necessaria se i governi, nonostante il fallimento del piano Werner, e l'abbandono delle parità fisse, invece di non parlarne più, non smettono di ribadire che è ancora un obiettivo da perseguire.

Ho già parlato dell'Unione economica e monetaria perché essa illustra il modo con il quale si può fare lo Stato europeo. Devo riparlare perché essa illustra anche il punto cui sono giunti sia l'Europa sia gli Stati, un punto al di là del quale c'è un crocevia. Da anni l'Europa resta sulla soglia di questo crocevia, quello dell'unità o della divisione, ma la cosa non può durare in eterno. Bisognerà riprendere la via dell'unità, che è anche quella dello sviluppo dell'economia, della società e della democrazia, o non si potrà fare a meno di ricascare nella divisione irreversibile del passato, con le conseguenze prevedibili per la libertà, il benessere e la giustizia sociale. Una terza via (una buona Italia senza una buona Europa) non c'è, è soltanto un sogno generato dalla pigrizia mentale o morale. E l'unità, l'unità dopo la fine del periodo transitorio del Mercato comune, cioè dopo la creazione dell'unione doganale e dell'unione agricola, non può stare che nell'Unione economico-monetaria e nel suo presupposto politico: un governo iniziale per avviare e portare a termine il nuovo periodo europeo transitorio, durante il quale ciò che dovrà essere integrato sono ormai le forze politiche e sociali.

Stando così le cose non è un caso che si parli dell'Europa a due velocità, e non è nemmeno un caso che l'Europa a due velocità, non appena si manifesta, tende a trasformarsi nell'Europa a molte velocità, al limite tante quante sono le nazioni. Il fatto è che allo stadio attuale di sviluppo dell'integrazione europea, come delle relazioni politiche ed economiche internazionali, l'Unione economico-monetaria è la condizione indispensabile per l'unità europea. E senza l'unità non c'è che la divisione per nazioni. La divisione in due Europe, come si è già visto con l'uscita del franco dal serpente, non sarebbe che una stazione di passaggio verso la sola divisione che potrebbe consolidarsi, quella nazionale.

V. Devo ora illustrare un aspetto singolare di questa situazione, che tutto sommato è più riconosciuta nel suo effettivo carattere dai governi che dalle forze politiche, sociali e culturali, cioè dalle forze che producono il dibattito politico. È per questo che nel dibattito politico i singoli aspetti di questa situazione sono presi in considerazione, ma non è mai considerata la situazione in quanto tale, come il terreno sul quale operare le grandi scelte, come il quadro delle alternative cui si tratta di fare fronte. Faccio degli esempi. Se ci si occupa dell'Italia, del «caso italiano», non si pensa affatto che una soluzione del caso italiano (la migliore) sta nel compimento dell'integrazione europea, cioè nella trasformazione dell'Italia in uno Stato membro della Federazione europea

(in margine osservo che ciò comporta l'abbandono della sovranità esclusiva ma non quello della sovranità effettiva, anche se limitata quanto alla estensione delle competenze; ed osservo anche che la sovranità è una cosa, l'autonomia un'altra: l'Italia ha sovranità militare e monetaria, ma non certo autonomia militare e monetaria). E per la stessa ragione (la riduzione della questione delle alternative al quadro italiano nonostante l'integrazione europea) si pensa d'altro canto il problema della sinistra italiana come se i termini di questo problema fossero stabiliti dal rapporto di forze tra socialisti e comunisti in Italia e non anche da quello che si manifesterà tra due anni nel quadro parlamentare europeo con l'elezione europea, e che, considerato che sia sin da ora oppure no, in ogni caso condiziona fortemente la situazione italiana.

Questa singolare cecità, e il fatto che i governi siano meno ciechi dei partiti e delle forze culturali, si spiegano. I partiti, e sulla loro scia le forze sociali e quelle culturali, si occupano prevalentemente della lotta politica e sociale. È in questo campo, con la fortuna o la sfortuna di questa o quella dottrina politica, che l'azione politica acquisisce la sua dimensione culturale. Il dibattito politico riflette questo angolo visuale, che mette a fuoco il processo delle forze (in qualche modo la «storia»), ma non le decisioni da prendere sui problemi immediati e concreti, che in questo contesto non sono seguiti e studiati con pari interesse.

I governi, invece, devono occuparsi soprattutto dei problemi immediati e concreti. È a questo riguardo, e non rispetto a questioni ideologiche come il dibattito sulla democrazia e il socialismo, o come la previsione sullo scontro, il confronto o l'accordo tra cristianesimo e marxismo, e via dicendo, che il comportamento dei governi si precisa. E la realtà si rispecchia meglio nell'azione dei governi che in quella dei partiti proprio perché si manifesta più nei problemi che nei processi. Non è in questione una priorità dei problemi sui processi ma: a) il fatto che la contraddizione maggiore del nostro tempo non sta nei conflitti di classe (o di ceto o di potere) all'interno delle nazioni ma nell'ineguale distribuzione del potere e della ricchezza fra le nazioni, e la sua conseguenza: la dimensione sopranazionale dei maggiori problemi economici e politici; b) il fatto che ci si scontra con questa realtà quando si tratta di decisioni su problemi per la contraddizione tra dimensione supranazionale dei problemi e dimensione nazionale dei centri di decisione, mentre si evita il confronto pieno con questa realtà (ridotta al livello della politica estera), e si privilegiano le contraddizioni minori,

cioè i conflitti interni alle singole nazioni, quando si pigliano decisioni sulla direzione dei processi politici (incanalati dalle istituzioni nel quadro nazionale). E in margine va comunque detto che in ultima istanza la contraddizione è tra il processo storico effettivo, ormai compiutamente mondiale, e i processi politici come fatto di conoscenza e di volontà, che sono ancora confinati dalle istituzioni nazionali nelle nazioni; e va anche detto che l'integrazione europea, altrimenti inspiegabile, non è che la manifestazione più avanzata di questa contraddizione.

Come contraddizione tra dimensione dei problemi e dimensione dei centri di decisione questa realtà è universalmente ammessa, anche se all'ammissione non fa quasi mai seguito il tentativo di adeguare il proprio pensiero (con il riferimento al processo storico come processo mondiale e non come somma di processi nazionali), e la propria azione, a questo aspetto nuovo della storia. Per gli uomini di governo, invece, le cose stanno diversamente. Per gli uomini di governo non si tratta tanto di pensare la realtà quanto di confrontarsi con la realtà, con i problemi posti dal reale processo storico. Per costoro la contraddizione tra dimensione dei problemi e dimensione dei centri di decisione è una esperienza personale, quotidiana, e spesso ingrata. Ne segue un paradosso: forzati dalla dimensione supernazionale delle cose, e condizionati dal punto cui è giunta la integrazione europea, i governi si occupano dell'Unione economico-monetaria, dell'elezione europea e dell'Unione europea, proprio come i federalisti, che sono dunque più realisti dei partiti, che occupano il potere ma non sanno dove indirizzarlo perché scelgono scopi (tutti inclusi nell'idea di un'Italia migliore come Stato nazionale italiano perfezionato) non realizzabili, e mobilitano così le energie sociali per il raggiungimento di certi fini (in teoria buoni) mentre, di fatto, giungono a risultati opposti, a risultati non solo inaspettati (ultimo, in Italia, il fallimento del centro-sinistra), ma anche cattivi, e talvolta pericolosi.

Questo paradosso è tuttavia il segno di un fatto patologico da eliminare. I governi hanno identificato gli obiettivi europei da perseguire, ma ciò non basta perché essi non hanno né la piena conoscenza del loro significato (che può venire solo dal dibattito politico), né forza sufficiente per perseguirli sino in fondo, beninteso allo stato dei fatti, cioè fino a che non siano sorretti o stimolati da una più efficace volontà europea dei partiti, e da un vero dibattito europeo. A ciò provvederà, con la forza delle cose, l'elezione europea; ma intanto, e anche per preparare bene l'elezione europea, bisogna esaminare gli obiettivi europei comuni ai governi e ai federalisti per introdurne sin da ora la valuta-

zione nel dibattito politico. Nel filo del mio discorso ciò servirà anche per constatare se l'integrazione europea è giunta davvero alla fase costituente.

VI. Considerati ad uno ad uno, i tre obiettivi in questione sono privi di significato o contraddittori. È contraddittorio, come si è detto e come risulta dal fallimento del piano Werner, il proposito di giungere ad una moneta europea prima di aver creato il potere europeo capace di avviare una politica economica europea. È priva di significato l'elezione europea per un Parlamento europeo privo di poteri, come è priva di significato una Unione che non si esprima con un vero e proprio governo europeo.

Ma ciò che è sbagliato è considerare questi tre temi ad uno ad uno. Essi si riferiscono in realtà allo stesso stato di cose: lo stadio attuale dell'integrazione europea. Essi costituiscono, nel loro insieme, la piattaforma del rilancio europeo. E c'è di più. Solo nel loro insieme essi acquisiscono la loro natura e svelano il loro significato. Per sé stesso, il diritto di voto è un diritto costituzionale, il tratto distintivo dell'esistenza di un popolo democratico. Con l'elezione europea dobbiamo dunque parlare del popolo europeo, e più precisamente del popolo delle nazioni europee. E con l'elezione possiamo anche stabilire il senso dell'Unione. È un fatto che una Unione nella quale sia già stato riconosciuto il diritto di voto per l'Unione, e non solo per gli Stati, praticamente è una federazione, cioè un sistema costituzionale che determina l'esistenza di un popolo. D'altra parte, su questa base, cioè sulla via della creazione di una federazione, cessa di essere contraddittorio il proposito di creare una moneta europea e una vera e propria economia europea.

Dovrò tornare su ciascuno di questi temi. Ma intanto vorrei osservare che con questo punto di vista, che collegandoli ne stabilisce il significato, si può in effetti dire che con la decisione sulla data dell'elezione europea è stato compiuto il primo atto costituente formale. La prova, del resto, sta nel fatto che questa decisione «formale» ha provocato le seguenti conseguenze «materiali»: annuncio della candidatura europea da parte di grandi personalità; formazione già compiuta (democristiani e liberali), o in corso, di partiti europei; dibattito per l'elaborazione di programmi europei. Si tratta di fatti che non possono essere compresi, né descritti, se non in termini di rafforzamento del carattere (o grado) costituente del processo di integrazione europea, rafforzamento che prelude a nuovi, e più avanzati, atti costituzionali

formali, e dunque ad un ulteriore rafforzamento del grado costituente del processo e così via.

Si può dunque dire che il processo costituente europeo è già iniziato. Ciò non significa che esso sarà senz'altro portato a termine. Nessun processo storico, e nessun atto umano nel suo farsi, presenta questo carattere meccanico. Ciò significa però che ormai è dato agli uomini agire per arrestarlo, o per impedire che si arresti e per portarlo a compimento. Vorrei ancora osservare che non basta più, a questo scopo, perseguire la costruzione dell'Europa come se si trattasse di un compito politico particolare, entro certi limiti separato dalla politica vera e propria. Sino a qualche tempo fa la costruzione dell'Europa è stata in effetti confinata in un settore marginale della lotta politica, come un fiore in una serra, ma ciò non è più possibile perché ormai non c'è fatto politico od economico che non abbia, tra le sue conseguenze, anche quella del rafforzamento della divisione o della unità dell'Europa. Qualunque politica nazionale è ormai anche una politica europea e viceversa. Ne segue che o si progettano insieme la politica nazionale e la politica europea come una sola politica, o di fatto si sceglie, anche se spesso senza saperlo, la peggiore politica europea, quella della divisione. È per questo che la divisione dell'Europa è ridiventata, per la prima volta nel dopoguerra, pericolosamente attiva.

Questo è il senso di ciò che accade e che tutti rilevano. Nella Comunità non ci sono più parità fisse, e non c'è nemmeno alcuna possibilità di tornare alle parità fisse con le attuali politiche nazionali e la attuale politica europea. Il caos monetario europeo mina il mercato agricolo europeo, e rende sempre più fragile l'unione doganale nel settore industriale. In sostanza, abbiamo ancora il Mercato comune, ma per quanto tempo? Farlo sopravvivere diventa sempre più difficile. Ciò che si vede è che la politica monetaria, che era europea con le parità fisse, è ridiventata nazionalistica. Ciò che dovremmo sapere è che conservando le monete nazionali la cosa è inevitabile perché le divergenze di sviluppo — che si manifestano ovviamente fra gli Stati come si manifestano tra le regioni di qualunque Stato (e possono essere corrette solo dal potere politico, che l'Europa non ha ancora) — si riflettono sulla bilancia dei pagamenti provocando la subordinazione dell'orientamento europeo agli orientamenti nazionali e protezionistici. Per questo, da quando la crisi ha colpito in modo diverso i paesi europei, ogni provvedimento — e non solo, come una volta, l'indirizzo politico globale — ha conseguenze dirette e immediate sull'unità o la divisione dell'Europa. Bisogna dunque tener presente che, come siamo vicini al punto

nel quale l'unità diventerebbe irreversibile con il rafforzamento del processo costituente e l'intervento diretto del popolo nella politica europea, così siamo anche pericolosamente vicini al punto nel quale potrebbe diventare irreversibile la divisione perché il nazionalismo monetario, se non verrà fermato in tempo, non potrà non estendersi prima al settore dell'economia e poi a quello della politica.

Per ora le due tendenze si bilanciano, con un senso di falsa sicurezza per quanto riguarda la minaccia del nazionalismo, ma ciò non può durare in eterno. O si reagisce subito, preparando bene l'elezione europea e sfruttando la mobilitazione dell'elettorato europeo per ottenere una prima forma di governo europeo e il rilancio dell'Unione economico-monetaria, o prevarrà fatalmente la tendenza nazionalistica perché i problemi non aspettano, e in mancanza di risposte europee bisogna dare risposte sempre più nazionali, avvicinando così il punto nel quale il nazionalismo, prima ancora di aver guastato tutto, avrebbe già vinto. Quanto ho detto sinora mostra che nei fatti è già avvenuta la saldatura fra costruzione (o distruzione) dell'Europa, politica europea e politica nazionale; e da ciò consegue che le scelte di oggi sono tali da determinare il carattere di un intero ciclo storico e non solo la situazione dei prossimi anni. Essendo in gioco l'unità o la divisione dell'Europa, è evidentemente in gioco il destino stesso delle nazioni europee, ed in parte quello di tutti gli Stati del mondo.

Dalla saldatura fra politica nazionale e politica europea consegue anche che l'azione europea dei federalisti, di qualche statista illuminato e di alcuni funzionari intelligenti non basta più. La politica europea dipende ormai da tutte le forze politiche, sociali e culturali attive nella politica nazionale. Sino ad ora queste forze hanno subito, più che fatto, la politica europea. Ma al punto in cui siamo giunti, la passività, il ripetere oggi ciò che si è fatto ieri, coinciderebbero con l'assenza di politica europea, con la pura e semplice politica nazionale, con la rovina. È ormai necessario — e perfettamente possibile con l'elezione europea — che tutte le forze, nell'affrontare i problemi posti dalla crescita culturale della società e dalla crisi di molti aspetti della vita politica ed economica nazionale ed internazionale, sostituiscano gradualmente — a mano a mano che costruiscono l'Europa politica — gli obiettivi nazionali con obiettivi europei. Ogni altra via, non essendo che una variante possibile del ristabilimento del nazionalismo e della divisione, provocherebbe prima una pessima soluzione dei problemi sul tappeto e poi la sconfitta delle forze della libertà, del progresso e della giustizia sociale.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI (1919-1997), fondatore della rivista *Il Federalista*.

SANTE GRANELLI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

TOMMASO PADOA-SCHIOPPA, Presidente di Notre Europe (Parigi) e Visiting Fellow dell'Istituto Affari Internazionali (Roma)

STEFANO SPOLTORE, Membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

HAJNALKA VINCZE, studiosa di politica della sicurezza europea e transatlantica.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

## Anno 2002

### Editoriali

La tragedia del Medio Oriente.

Cultura e potere.

Mario Albertini.

### Saggi

Ugo Draetta, L'Europa nel 2002.

John Pinder, Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico.

Salvatore Veca, I fondamenti etici della politica.

Tommaso Padoa-Schioppa, La costituzione economica europea.

### Note

Ordine mondiale e cambiamento climatico.

La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza.

Fare l'Europa o scrivere una «costituzione»?

### Interventi

Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista mondiale.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Alexander Hamilton.

## Anno 2003

### Editoriali

La strada della pace.

Per un Patto federale tra i paesi fondatori.

Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

### Saggi

Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.

Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

## Note

Perché ripartire dai paesi fondatori.

Il benevolent Empire e l'Europa.

Strategia costituente e gradualismo costituzionale.

I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.

L'Islam e l'idea di nazione.

## Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier.

## Anno 2004

### Editoriali

Il declino dell'Europa.

L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.

Oltre lo Stato laico.

### Saggi

Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.

Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.

Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

### Note

La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea.

Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.

La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

## Il federalismo nella storia del pensiero

La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

## Anno 2005

### Editoriali

Francesco Rossolillo.

Il no di Francia e Olanda a questa Europa.

Il problema della difesa europea e il nucleo federale.

## Saggi

Francesco Rossolillo, Il rivoluzionario.

Ugo Draetta, Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica.

Guido Montani, Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea.

## Note

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica.

La crisi delle Nazioni Unite.

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea.

## Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa.

## Il federalismo nella storia del pensiero

Altiero Spinelli.