

# IL PENSIERO FEDERALISTA

BOLLETTINO DELL'ISTITUTO SICILIANO DI STUDI EUROPEI E FEDERALISTI  
"MARIO ALBERTINI"

## Osservatorio

### Il sistema dei partiti nelle unioni federali continentali e la sua natura costituente: verso una coalizione europea conservatrice ed una progressista\*

Domenico Moro

Non è pensabile [...] che un gruppo di Stati decida di punto in bianco, e all'unisono, di dar vita ad una federazione che li unisca in modo irreversibile. La sola via che esiste è determinata dal fatto che durante un processo di integrazione – come quello in corso in Europa – non possono non prodursi delle situazioni di potere – transitorie ma ripetibili – nelle quali per i capi di Stato e di governo si manifesta la possibilità di decidere, se lo vogliono, il trasferimento di una parte del potere che detengono all'Europa, facendone *ipso facto* una associazione di Stati con un potere proprio, una federazione [...]. Va inoltre precisato che questa situazione di potere deve comprendere anche una *controparte europea* (esempio attuale il Parlamento europeo), come entità che abbia già, o possa acquisire con un'operazione congiunta, la *capacità politica* di accogliere il potere.

(M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, Bologna, il Mulino, 1999, p. 464)<sup>1</sup>.

#### 1. Il quadro attuale

Le prossime elezioni europee, per almeno cinque ragioni, costituiranno una svolta decisiva nella competizione elettorale europea, conducendo alla graduale formazione di due coalizioni, una conservatrice ed una progressista. Se sarà così, ed a meno di sempre possibili scompigli politici, i passi avanti nel processo di unificazione europea, di carattere costituente, saranno l'esito del confronto tra due schieramenti politici europei e non dei soli governi.

Con le prossime elezioni si consoliderà la prassi dello *spitzenkandidaten*, il passo più importante verso una democrazia europea dopo le elezioni dirette del parlamento europeo, anche se contrastato da Macron ritenuto, a torto o a ragione, il paladino di un'"Europa sovrana, unita e democratica". In secondo luogo, la crescita, nelle elezioni nazionali, dei movimenti sovranisti e populistici, per una sorta di eterogenesi dei fini, sta esercitando un'influenza positiva sulle elezioni europee. Mai, prima d'ora, è avvenuto che si iniziasse a discutere di elezioni europee più di un anno prima della scadenza elettorale: esse stanno finalmente assumendo il carattere di un vero e proprio confronto politico. Come ha sottolineato Joschka Fischer, "*for better or worse, the question of Europe it self has been politicized, and now it must be decided*"<sup>2</sup>. In terzo luogo, la nascita spontanea di movimenti europeisti, come Civico Europa, European Balcony Project, Pulse of Europe, Startup Europe e Volt, è la conferma che sta nascendo un'opinione pubblica europea ed europeista. È in questo quadro che va vista la lettera di Macron ai cittadini europei, "Per un rinascimento europeo". In quarto luogo, il confronto elettorale europeo non avverrà solo sulla base di una generica opposizione tra "progressisti" e "nazionalisti", secondo la definizione iniziale di Macron, ma sulle politiche che i partiti europei intendono promuovere per rispondere alle principali preoccupazioni dei cittadini europei. Quello di Macron sembra essere il primo partito deciso ad uscire da questa sola contrapposizione, puntando a promuovere una campagna elettorale con lo slogan «*d'une Europe qui protège*», mettendo l'accento sulla necessità di un esercito europeo, di una politica dell'immigrazione e del rafforzamento delle istituzioni<sup>3</sup>.

\*Si tratta di una relazione tenuta lo scorso mese di marzo alla Sezione di Torino del Movimento Federalista Europeo dall'Autore, autorevole esponente nazionale del M.F.E., che l'ha messa poi cortesemente a disposizione in vista delle elezioni del Parlamento europeo [N.d.R.].

<sup>1</sup> Nello stesso paragrafo, Albertini precisa che "*la possibilità di fondare l'Europa sta dunque, più che in un potere, in una particolare situazione di potere. In effetti, se ci si chiede chi può fondare l'Europa, e come, si deve rispondere al "chi?" con "una leadership occasionale" (i Capi di Stato o di governo nel momento in cui sono disposti a prendere insieme la decisione di trasferire una parte del potere, non importa qui se, e fino a che punto, forzati o no); e al "come?" con un "centro occasionale di decisione" (quello determinato dall'esame del problema che può rendere possibile la decisione relativa al trasferimento del potere: in sostanza problemi di "borsa" o di "spada")*". In: M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, Bologna: Il Mulino, 1999, p. 464.

<sup>2</sup> Joschka Fischer, *Europe's Coming Year of Reckoning*, in: Project Syndicate, 30 ottobre 2018, <https://www.projectsyndicate.org/commentary/2019-eu-parliament-elections-by-joschka-fischer-2018-10>.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> V.: "*Européennes 2019: Macron tente d'imposer sa vision des progressistes contre les populistes*", in Le Monde, 9 novembre 2018 ([https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/11/09/progressistes-contre-populistes-macron-tente-d-imposer-sa-vision\\_5381010\\_823448.html?xtmc=une-europe-qui-protège&xtcr=25](https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/11/09/progressistes-contre-populistes-macron-tente-d-imposer-sa-vision_5381010_823448.html?xtmc=une-europe-qui-protège&xtcr=25)).

Infine, il quadro europeo si sta imponendo sempre di più come quello in cui si compiono le grandi scelte ed i sovranisti lo subiscono. La conferma che il quadro istituzionale europeo influenza il comportamento dei partiti politici nazionali, e non viceversa, sono la svolta compiuta del governo italiano sull'iniziale proposta di legge di bilancio e quella compiuta dal *Rassemblement national* (RN). Marine Le Pen, Presidente del RN, tenuto conto del forte orientamento dell'opinione pubblica francese a favore della permanenza della Francia nell'euro, ha infatti recentemente dichiarato che "ora possiamo cambiare l'Europa dall'interno, uscire e adottare una nuova moneta non sono più le priorità"<sup>4</sup>. L'ultimo esempio, in ordine di tempo, riguarda i Democratici svedesi che, alla luce delle difficoltà della Brexit, hanno tolto dal programma elettorale l'uscita dall'UE.

Pertanto, se, come sostengono i federalisti, le istituzioni sono intese come "i meccanismi che regolano la lotta per il potere e il processo di formazione delle decisioni"<sup>5</sup>, si può affermare che il processo di unificazione europea è giunto ad un punto in cui "l'assetto istituzionale [europeo] in quanto tale [...] non è in gioco nella lotta politica [europea], non è messo in discussione, è accettato dalle parti in conflitto". La Gran Bretagna, con la Brexit, è l'unico paese che ha messo in discussione l'assetto istituzionale europeo, perché si era resa conto che la politica europea condizionava la politica inglese. La forza esercitata dalle elezioni europee e dalle istituzioni esistenti non va quindi sottovalutata. Se non ci fossero state le elezioni europee, la Brexit avrebbe forse avuto ben altro esito sugli Stati membri. Si avvicina così l'evento previsto da Albertini, secondo cui l'Europa si farà quando sarà al centro della campagna elettorale europea e assisteremo allo "spostamento del quadro della lotta politica dalle nazioni all'Europa". Le prossime elezioni europee apriranno una nuova fase ed anche gli schieramenti politici europei, probabilmente, subiranno un'evoluzione, e si svilupperanno schieramenti differenti rispetto a quelli nazionali. La temuta avanzata dei partiti sovranisti, quali lo *European Conservatives and Reformists Group* (Ecr), lo *Europe of Freedom and Direct Democracy Group* (Efd) e lo *Europe of Nations and Freedom Group* (Enf), ci sarà. Per , secondo recenti indagini basate sulle intenzioni di voto, essi avranno una quota pari al 21% (28%, se si aggiunge il 7% attribuito al gruppo sovranista-populista dell'estrema sinistra *Confederal Group of the European United Left – Nordic Green Left* (GUE-NGL)<sup>6</sup>. Questo significa che nel Parlamento europeo continuerà ad esserci la maggioranza permanente a difesa dei trattati, una delle tre maggioranze di cui parlava Albertini<sup>7</sup>.

Queste indagini richiedono comunque cautela e vanno fatte delle valutazioni riguardo la composizione degli schieramenti, di destra e di sinistra, classificabili come sovranisti-populisti. Il fatto che vengano accomunati, in quest'unica etichetta, partiti politici come Afd, *Die Linke*, FPÖ, Lega, Lista Tsipras, M5S, *Prawo i Sprawiedliwość* (PiS), *Podemos*, RN, ecc., che fanno parte di gruppi politici appena visti, deve già essere sufficiente motivo di riflessione e mettere in discussione il fatto che ci si trovi di fronte ad uno schieramento compatto ed il cui scopo sia l'indebolimento, se non lo smantellamento dell'UE. Forse con l'eccezione di *La France insoumise* e di Afd, nessuno di loro ha nel proprio programma politico la fuoriuscita dell'Austria, della Francia, della Germania, dell'Italia, della Polonia, e della Spagna dalla UE. La prova sembra essere la compattezza che questi paesi, compresi quelli al cui governo vi sono partiti sovranisti, come l'Austria, l'Italia, la Polonia e l'Ungheria, hanno mostrato e mostrano nella trattativa che l'UE sta conducendo con la Brexit. L'esempio più evidente è costituito dall'ECR. Nonostante ne facciano parte il Partito conservatore inglese e il PiS polacco, quest'ultimo, benché incalzato dal premier Theresa May, si è dissociato dal Partito conservatore e non dall'UE. In secondo luogo, sembra difficile che si sviluppi una posizione comune tra il PiS polacco, antirusso, ed i filorusi Lega e RN. Come pure sembra difficile che all'interno di alcuni di questi partiti, come Lista Tsipras, M5S e Podemos, vi sia un'unica posizione antieuropea condivisa.

<sup>4</sup> *L'uscita dall'euro? Per Marine Le Pen non è più una priorità*, in: Corriere della Sera, 17 gennaio 2019.

<sup>5</sup> Francesco Rossolillo, *Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa*, in: Francesco Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2009.

<sup>6</sup> European Parliament, *European elections 2019 (Report on the developments in the political landscape)*, 18 febbraio 2019, (<http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/political-landscape-developments/en-ee19national-report-18february-2019.pdf>). I principali partiti che compongono questi gruppi parlamentari sono: per l'ECR, il Partito conservatore britannico, il PiS polacco, la Nuova Alleanza Fiamminga e i Conservatori e riformisti italiani; per l'EFDD, l'UKIP e il Movimento 5 Stelle; per l'ENF, il *Rassemblement national* e la Lega Nord; per il GUE-NGL - forse quello più composito -, *Die Linke*, *Izquierda Unida*, Lista Tsipras-L'Altra Europa, *Sinn Féin* e *Podemos*.

<sup>7</sup> Albertini aveva parlato di tre maggioranze che avrebbero potuto formarsi all'interno del Parlamento europeo eletto direttamente: una maggioranza permanente e due transitorie. La maggioranza permanente, a difesa dei trattati, è necessaria per mantenere aperto il processo verso l'unificazione politica europea, mentre le due maggioranze transitorie sono quelle necessarie a promuovere politiche europee ed il trasferimento dei poteri dagli Stati all'Unione (v.: M. Albertini, *Rapporto al Comitato federale UEF (Bruxelles, 22-23 settembre 1979)*, in Id., *Tutti gli scritti*, vol. VIII, 1979-1984, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 155-167.

Il fatto che i sovranisti riconoscano di voler cambiare l'Europa "dal di dentro", è diverso dal voler cambiare l'Europa disconoscendone le istituzioni e boicottandone il funzionamento<sup>8</sup>. Cambiarla dal di dentro vuol dire accettarne le regole, magari operando per modificarle a vantaggio di una maggior autonomia nazionale, ma riconoscere che non hanno la forza per smantellare il mercato interno, la politica commerciale, il parlamento europeo, l'euro, il bilancio, ecc... Per certi aspetti, si assisterà ad uno scontro tra sovranisti (gli anti-federalisti della Convenzione di Filadelfia) ed europeisti (i federalisti di Filadelfia), dove toccherà soprattutto a questi ultimi indicare la strada da seguire per rafforzare ulteriormente le istituzioni europee.

## 2. Istituzioni e politiche che rafforzano il confronto elettorale a livello federale: l'esperienza degli Stati Uniti

Per valutare lo stato di avanzamento del processo di unificazione europea, può essere utile il confronto con l'esperienza di federazioni consolidate, come quella americana, con riferimento al ruolo che le principali istituzioni elettive e politiche hanno avuto sul confronto politico e sull'organizzazione dei partiti su scala federale. Vengono quindi prese in considerazione le elezioni del Congresso e del Presidente della federazione e, per quanto riguarda le politiche, si prenderanno in considerazione quelle che più di altre hanno modificato gli equilibri costituzionali del sistema federale: la politica del New Deal e la politica estera e di sicurezza.

### a) La nascita del bipartitismo americano.

La nascita di partiti politici *americani* non è stata immediata, anche perché i partiti, nel senso moderno del termine, non solo non esistevano al momento dell'entrata in vigore della costituzione federale, ma erano addirittura avversati dai Padri costituenti, tanto che la costituzione degli Stati Uniti non ne prevede l'istituzione. Per rendersene conto, è sufficiente una rapida lettura del *Federalist paper* n. 10, redatto da James Madison<sup>9</sup>. Il processo di formazione di schieramenti politici su scala continentale è stato infatti molto lento, essendo durato circa quarant'anni.

La prima linea di divisione, pre-partitica, all'interno dell'opinione pubblica americana, risale agli anni precedenti la Guerra di indipendenza americana<sup>10</sup>, quando il legame delle tredici colonie con la Gran Bretagna aveva trasferito sul territorio americano le divisioni politiche britanniche. In ognuna di loro si assisteva al confronto tra i *Tories*, sostenitori delle prerogative della Corona e quindi dei governatori delle colonie di nomina britannica, ed i *Whigs*, sostenitori delle istituzioni parlamentari e dell'indipendenza<sup>11</sup>. Poiché, alla fine della guerra, gli *Articles of Confederation* non consentivano uno sviluppo ordinato delle relazioni tra le colonie e, soprattutto, non avevano risolto i problemi causati dagli strascichi del conflitto, come i debiti che molti dei nuovi Stati avevano contratto e che ora non riuscivano ad estinguere, all'interno dei *Whigs* si consolidò una corrente favorevole alla loro revisione e venne convocata la Convenzione di Filadelfia. Il processo di ratifica della Costituzione diede vita ad una nuova linea di divisione, opponendo i suoi sostenitori, che si definirono federalisti, agli antifederalisti. I federalisti, al fine di promuoverne la ratifica, si organizzarono in tutte le tredici colonie e diedero vita a quello che può essere considerato l'embrione del primo partito "americano". L'entrata in vigore della Costituzione richiese la nomina del primo Presidente degli Stati Uniti, un punto su cui non ci fu alcuna opposizione, in quanto vi era l'unanimità sulla candidatura di George Washington. Washington organizzò il nuovo governo, scegliendo i propri ministri tra i federalisti, come Hamilton, messo a capo del Tesoro e Thomas Jefferson, in quanto Segretario di Stato.

È tra queste due figure che cominciarono a manifestarsi le prime divisioni all'interno della compagine federalista. Il programma di Hamilton prevedeva l'assunzione dei debiti degli Stati a carico della federazione, l'istituzione di una banca centrale, una tariffa esterna protettiva e il rafforzamento della difesa nazionale. La tendenza al rafforzamento del governo centrale preoccupò i sostenitori degli interessi degli

<sup>8</sup> Manfred Weber, inizialmente, aveva aperto alla Lega e Orban rifiuta di accogliere i migranti, ma vuole un esercito europeo (Discours de M. Viktor Orbán, premier ministre de Hongrie, à la 29ème Université d'été de Bálványos le 28 juillet 2018 à Tuznádfürdő (Băile Tușnad, en Roumanie), <https://club.bruxelles2.eu/2018/07/orban-prend-la-tete-dune-europe-illiberale/>).

<sup>9</sup> "By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community" (James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, *The Federalist Papers*, London, 1987, Penguin Books, p. 123).

<sup>10</sup> La ricostruzione della vita politica nelle tredici colonie e nella successiva unione federale è tratta dai testi di James Bryce (J. Bryce, *The American Commonwealth*, Indianapolis, Liberty Fund, 1995) e di Charles W. McKenzie (C. W. McKenzie, *Party government in the United States*, New York, The Ronald Press Company, 1938).

<sup>11</sup> Al termine della Guerra di indipendenza, i Tories presenti nelle tredici colonie nella maggior parte emigrarono verso il vicino Canada. Coloro che restarono, negli anni successivi all'adozione della costituzione federale degli Stati Uniti, costituirono il nucleo del futuro Partito federalista.

Stati. Pertanto, Jefferson e Madison, a cui si associarono gli antifederalisti che erano stati eletti al Congresso, cominciarono ad organizzare l'opposizione ad Hamilton. Essi si definirono "repubblicani" e, data la loro simpatia per gli ideali della Rivoluzione francese, l'opinione pubblica ed i federalisti li chiamarono "democratici", il nome assunto in alcuni Stati. In altri Stati, come quello di New York, il nome ufficiale fu Partito Democratico-Repubblicano.

All'interno del Congresso, cominciò così a delinarsi una prima linea di divisione tra i parlamentari americani. Essa corrispondeva anche alla diversa rappresentanza degli interessi statali di cui i due partiti si facevano portatori e di una differente visione in materia di politica estera. Se il Partito federalista rappresentava gli interessi della finanza e dell'industria del *New England*, i democratici-repubblicani rappresentavano gli interessi degli agricoltori, dei piccoli proprietari, dei piantatori di cotone e dei coloni. La divisione tra le due parti (non si poteva ancora parlare di partiti veri e propri) venne alimentata anche da un episodio di politica estera, che si ripresenterà negli anni successivi e che determinerà la scomparsa del Partito federalista. Il problema che Washington dovette infatti affrontare in quella fase era quello della posizione da tenere sulla guerra che opponeva la Gran Bretagna, che raccoglieva le simpatie degli Stati del *New England*, roccaforte del Partito federalista, e la Francia, appoggiata dai "jeffersoniani"<sup>12</sup>. L'ascesa, nel 1832, di Jackson alla presidenza che inaugurò lo *spoils system*, mise anche in moto il processo che doveva portare alla nascita dei due attuali partiti americani. Poco dopo il suo insediamento, l'ala destra dei democratici-repubblicani cominciò a promuovere convenzioni separate con il nome di *National Republicans* e, nel 1833, assunse il nuovo nome di *Whig Party*, il cui programma era la difesa dell'Unione, la protezione della sua economia e dei diritti degli Stati, la difesa della *Second National Bank*, istituita da Jefferson ma che Jackson voleva abolire. I democratici-repubblicani, da parte loro, assunsero il nome definitivo di Partito democratico. Il *Whig Party* rimase attivo per circa vent'anni, fino a quando lo schiavismo non divenne una tematica nazionale e che fu all'origine di un grande riassetto dei partiti politici americani. I *Whigs*, nel 1854, si divisero in due tronconi, di cui uno si fuse con il *Free Soil Party*, un partito antischiavista sorto in quegli anni, cambiando nome e divenendo l'attuale Partito repubblicano e l'altro troncone ritornò nel Partito Democratico.

*b) Le istituzioni che hanno rafforzato il confronto elettorale a livello federale*

Le elezioni del Congresso. Non si sottolineerà mai abbastanza il passaggio fondamentale compiuto dai Padri fondatori della federazione americana con le elezioni dirette del Congresso<sup>13</sup>. Il coinvolgimento dei cittadini americani - pur con l'iniziale limite del voto censuario e la rilevante eccezione della popolazione nativa e di colore esclusa dal voto - nell'elezione delle principali cariche pubbliche, ha costituito il presupposto perché fin dall'inizio essi si sentissero parte integrante dello Stato<sup>14</sup>. A livello federale, i cittadini americani sono infatti mobilitati per eleggere i grandi elettori della carica presidenziale, i deputati e, dal 1913, anche i senatori; a livello statale, eleggono il governatore dello Stato, i deputati, i senatori (il sistema bicamerale vale per tutti gli Stati della federazione, tranne il Nebraska che ha un sistema monocamerale), il vice-governatore, il Segretario di Stato; a livello locale, eleggono il sindaco, il giudice, lo sceriffo, il responsabile del catasto, il responsabile dell'anagrafe, il responsabile del registro degli elettori, ecc.<sup>15</sup>.

Questa prassi ha consolidato i valori liberali e democratici senza che, a differenza dell'esperienza europea, si affermassero attraverso scontri violenti, ed ha anche evitato che la questione sociale assumesse

<sup>12</sup> George Washington rifiutò di candidarsi per un terzo mandato e la sua successione divenne terreno di scontro tra il Partito federalista e quello Democratico-Repubblicano. Il confronto avvenne tra la candidatura di John Adams e quella di Jefferson. Adams, sostenuto dal Partito federalista che aveva il controllo del Congresso, venne eletto Presidente e Jefferson Vicepresidente. La nuova presidenza era, chiaramente, una presidenza di transizione, in quanto gli equilibri congressuali si stavano spostando verso i Democratici-Repubblicani. Infatti, alla fine della presidenza Adams, venne eletto, con il sostegno di Hamilton, Thomas Jefferson. La sua nomina aprì la strada al governo dei Democratici-Repubblicani che, salvo brevi interruzioni, durò sessant'anni e la sua durata può essere interpretata come la manifestazione di un profondo attaccamento dei cittadini americani all'indipendenza degli Stati e al mantenimento di un governo federale di dimensioni minime. Questo non significa che la presidenza di Jefferson non abbia fatto nulla per rafforzare il governo federale, anzi, egli attuò alcune delle proposte di Hamilton per quanto riguarda la difesa comune, potenziando la marina federale e istituendo l'accademia di West Point. Fu, inoltre, con i democratici jeffersoniani che venne istituita la seconda banca nazionale degli Stati Uniti, poi soppressa da Jackson.

<sup>13</sup> Fino al 1913, anno di approvazione del XVII emendamento, i Senatori erano eletti dalle assemblee legislative degli Stati.

<sup>14</sup> Edmund S. Morgan, *Inventing the people (The rise of popular sovereignty in England and America)*, New York, W. W. Norton & Company, 1988. Il testo riconosce a James Madison il merito storico di aver individuato nella sovranità popolare "americana" il fondamento ultimo della legittimazione della costituzione federale. Lo storico Robert R. Palmer sembra di parere diverso, avendo attribuito questo merito a Thomas Jefferson (R. R. Palmer, *L'era delle rivoluzioni democratiche*, Rizzoli, Milano, 1971, p. 241).

<sup>15</sup> Sombart, a suo tempo, aveva calcolato in 22 il numero di elezioni in cui, ogni anno, potevano essere coinvolti i cittadini americani (Werner Sombart, *Perché negli Stati Uniti non c'è il socialismo?* Milano, Bruno Mondadori, 2006). Molte di queste elezioni, attualmente, si svolgono nello stesso giorno.

l'aspetto di uno scontro, di volta in volta, tra la parte dei cittadini che si sentiva esclusa dalla vita pubblica e le istituzioni statali.

Gli Stati membri della federazione americana, sono sempre stati la base delle elezioni del Congresso. Per la Camera dei Rappresentanti, ogni Stato elegge un numero di deputati proporzionale alla sua popolazione e il numero delle circoscrizioni corrisponde al numero di deputati da eleggere, mentre per quanto riguarda il Senato, come è noto, vengono eletti due senatori per Stato<sup>16</sup>. Le elezioni del Congresso si sono rivelate indispensabili per conferire legittimità ai cambiamenti della costituzione americana e adattarla al grado di maturità politica, economica e sociale di volta in volta raggiunto dalla società americana, senza che, con la rilevante eccezione della Guerra civile, fosse necessario ricorrere alla violenza. Queste elezioni, peraltro, non si sono rivelate la condizione sufficiente a spingere i partiti ad organizzare il confronto politico su scala continentale e continuano a non esserlo.

Questo non significa che le elezioni del Congresso siano irrilevanti ai fini della formazione e consolidamento di una politica nazionale e quindi del confronto tra partiti su scala continentale. Le elezioni congressuali e, soprattutto, presidenziali, hanno svolto, nel tempo, un ruolo originale che una delle correnti della letteratura sul sistema politico americano ha definito “*realignments*” dell'elettorato, oppure “*critical elections*”, concetti con cui si intendono ampi e durevoli spostamenti nell'orientamento politico dell'elettorato intesi, soprattutto, in senso territoriale in quanto si sta parlando non solo di una comunità di cittadini, *ma anche di Stati*<sup>17</sup>. In base alla definizione che ne è stata data<sup>18</sup>, i *realignments* sono stati la condizione di cambiamenti costituzionali, attraverso emendamenti, o comunque rilevanti, come il rafforzamento dell'esecutivo federale nell'attuazione di alcune politiche fondamentali per la federazione.

L'elezione del Presidente della federazione. I due partiti americani si organizzano su scala federale per l'elezione del Presidente e vicepresidente degli Stati Uniti<sup>19</sup>. Moisei Ostrogorsky<sup>20</sup> e Charles W. McKenzie<sup>21</sup>, quando discutono dell'organizzazione del sistema dei partiti negli Stati Uniti su base continentale, prendono unicamente in considerazione le elezioni presidenziali. I loro lavori confermano che la nomina dei grandi elettori del Presidente americano è il solo meccanismo che ha saputo spostare, da basi statali a base continentale, il confronto tra partiti politici. La nascita ed organizzazione stabile di partiti nel senso moderno del termine è infatti avvenuta a seguito dell'elezione del Presidente della federazione e la svolta decisiva si è avuta con la successione di Andrew Jackson alla presidenza di John Quincy Adams. Fino ad allora, i Padri fondatori della federazione americana, assieme a pochi altri, decidevano le candidature presidenziali, da indicare ai grandi elettori statali, nel corso di riunioni tra i membri del Congresso chiamate *caucus*<sup>22</sup>. Si trattava, di fatto, di un rovesciamento della procedura prevista dalla Costituzione, la quale prevede che siano i grandi elettori scelti a livello statale a votare per il candidato alla presidenza, mentre la procedura seguita metteva in pericolo la separazione dei poteri difesa nei *Federalist papers*, in quanto faceva dipendere l'esecutivo direttamente dal legislativo.

A partire dagli anni '30 del XIX secolo, dal punto di vista economico e politico, però, gli Stati Uniti stavano cambiando profondamente. L'espansione verso l'Ovest aveva visto la nascita, in una misura senza precedenti su scala mondiale, di una classe di proprietari terrieri sensibile ai valori della democrazia.

<sup>16</sup> L'art. I, sez. 2, della Costituzione degli Stati Uniti, in particolare, precisa che “*gli elettori di ciascuno Stato dovranno avere i requisiti richiesti per essere elettori della Camera più numerosa dal Parlamento dello Stato*”, con ciò lasciando agli Stati completa autonomia per scegliere la platea degli elettori, tanto che ognuno di essi ha adottato un proprio sistema elettorale.

<sup>17</sup> V., ad esempio, Charles W. McKenzie, *Party government in United States*, New York, The Ronald Press Company, 1938; Valdimer Orlando Key, Jr., *A Theory of Critical Elections*, The Journal of Politics, Vol. 17, n. 1 (1955); Paul Kleppner, Walter Dean Burnham, Ronald P. Formisano, Samuel P. Hays, Richard Jensen, William G. Shade, *The evolution of American electoral system*, Westport, Greenwood Press, 1981; James L. Sundquist, *Dynamics of the party system (Alignment and realignment of political parties in the United States)*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1983; Donatella Campus, Gianfranco Pasquino, *USA: elezioni e Sistema politico*, Bologna, Bononia University Press, 2005.

<sup>18</sup> È stato fatto notare che il termine italiano “riallineamento” sembra inadeguato, in quanto “*il concetto di realignment implica una pluralità di fenomeni, più precisamente una complessa e articolata ridefinizione nel corso del tempo delle posizioni politiche del partito, del suo programma elettorale, della sua base sociale e del suo seguito elettorale che sfocia in un cambiamento generale di notevole significato per l'intero sistema di rappresentanza e di governo*” (v., AA.VV., *USA: elezioni e sistema politico*, op. cit., p. 125).

<sup>19</sup> Ad esempio, già all'art. 1, sez. 1, dello statuto del Partito democratico, si afferma che “*The Democratic Party of the United States of America shall: nominate and assist in the election of Democratic candidates for the offices of President and Vice President of the United States*”.

<sup>20</sup> Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, Parigi, Fayard, 1993.

<sup>21</sup> Charles W. McKenzie, *Party government in the United States*, New York, The Ronald Press Company, 1938.

<sup>22</sup> Ostrogorski lo chiamò il “caucus legislativo”. L'origine del termine “caucus” non è del tutto chiara, ma sembra tragga origine da due fonti. Secondo la prima, deriva dalla parola “*kaw-kaw-was*” con la quale gli indiani algonchini indicavano una riunione convocata per discutere e dare consigli. La seconda deriva dalla corruzione del termine “*caulkers meetings*”, che indica una riunione degli operai dei cantieri navali (v.: Moisei Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, Parigi, Fayard, 1993, p. 365).

L'ingresso nella federazione americana degli Stati e delle popolazioni dell'Ovest aumentava il peso politico dell'opinione pubblica e degli Stati orientata ai valori di Jefferson. Vennero così a crearsi le condizioni anche per un cambiamento radicale nelle modalità di elezione del Presidente della federazione.

La diffusione degli ideali democratici rendeva impellente una procedura fondata direttamente sui cittadini, ma questo, a sua volta, poneva il problema di organizzare il consenso su base continentale e quindi di dare una organizzazione stabile e diffusa sul territorio a quella che, fino ad allora, era stata un'organizzazione partitica informale. È quindi a partire dal 1830 in poi, quando divenne sempre meno accettabile che l'esecutivo federale fosse, di fatto, scelto dal legislativo, alterando sensibilmente gli equilibri costituzionali, che le riunioni del "caucus", finalizzate all'individuazione della candidatura presidenziale, vennero abbandonate. Da quel momento, i partiti americani cominciarono ad organizzare le convenzioni di partito negli Stati della federazione e che durarono fino all'inizio del 1900, quando cominciò ad essere introdotto il sistema delle primarie.

c) *Le politiche che hanno rafforzato il confronto elettorale a livello federale*

La politica economica, monetaria e fiscale, del New Deal. L'istituzione del Federal Reserve System (FRS) e l'attribuzione in capo all'esecutivo federale di nuove competenze fiscali, sono state le condizioni del successo del New Deal. Il FRS nasce nel dicembre del 1913 e la sua struttura è l'esito di quello che John K. Galbraith ha chiamato il "grande compromesso"<sup>23</sup>, che rifletteva l'esistenza di "un duplice sistema monetario, ognuna delle cui parti rispondeva alle esigenze o alle predilezioni della parte del paese o dell'economia cui veniva applicato". Per cui la "comunità finanziaria, commerciale e creditizia, soprattutto dell'Est", si basava su un sistema monetario i cui depositi e le cui banconote erano convertibili in oro e argento. Mentre "nelle nuove regioni del paese, man mano che venivano colonizzate, c'era invece il diritto di creare banche a volontà e di conseguenza anche i biglietti e i depositi che derivavano dai loro prestiti". Va da sé che nel primo caso il sistema finanziario era relativamente solido e nel secondo strutturalmente fragile.

Per porre fine alle periodiche crisi finanziarie che, a mano a mano che si accentuava l'interdipendenza economica tra i vari Stati della federazione, contagiavano aree sempre più estese della federazione, si decise di dar vita al FRS. Rispetto alla proposta iniziale del banchiere Warburg, che propose l'istituzione della *United Reserve Bank*, si evitò però di ricorrere alla parola "banca" per superare l'opposizione del Partito Democratico all'istituzione di una banca centrale, e si ricorse alla dizione "*Federal Reserve System*". Per la stessa ragione, il territorio americano venne ripartito in dodici distretti, ciascuno con una propria banca federale. Il loro coordinamento sarebbe stato assicurato da un Consiglio (*Board of Governors*), con sede a Washington, composto da sette persone nominate dal Presidente degli USA e con il consenso del Senato degli Stati.

All'inizio, nella conduzione della politica monetaria, i dodici distretti godevano di un'ampia autonomia rispetto alla sede di Washington, con una sostanziale continuità con la politica del "grande compromesso". La diffidenza verso l'istituzione di una banca centrale, peraltro, rimase viva, tanto che lo Statuto del FRS, come per la prima e la seconda banca nazionale istituite, rispettivamente, nel 1791 e nel 1816, ne prevedeva una durata ventennale. Solo con la Grande depressione degli anni '30 e la riforma del FRS voluta da F. D. Roosevelt nel 1935, che introdusse il *Federal Open Market Committee*, composto dai membri del Consiglio e integrato con cinque presidenti dei distretti<sup>24</sup>, si compì il passo decisivo verso una politica monetaria comune e il FRS diventa un'istituzione permanente della federazione. L'esercizio di una vera e propria politica di bilancio è stato possibile solo con l'attribuzione all'esecutivo federale della competenza in materia di imposte sui redditi. Fino all'inizio del 1900, il bilancio federale, per circa il 90%, era finanziato dalle tariffe doganali e dalle accise, in quanto la Corte suprema si era sempre opposta a riconoscere al governo federale il potere di introdurre imposte dirette.

Da quel momento in poi, il bilancio federale si è rivelato l'altro braccio della politica economica che ha contribuito a rafforzare l'esecutivo federale, soprattutto a seguito dalla Grande depressione degli anni '30 del secolo scorso. Nel 1929, l'anno del crollo di Wall Street, i bilanci pubblici della federazione incidevano sul *Gross Domestic Product* (GDP) per l'8,2%, ma mentre il bilancio degli Stati e dei governi locali incideva per il 6,9%, quella del bilancio federale era dell'1,3%<sup>25</sup>. La caduta di quasi il 50% della produzione industriale e il parallelo aumento della disoccupazione, pose il problema di un forte sostegno pubblico. Il

<sup>23</sup> John K. Galbraith, *La moneta (Da dove viene e dove va)*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1975, pp. 103-123.

<sup>24</sup> Il Presidente del distretto federale di New York e, a rotazione, quattro Presidenti dei rimanenti distretti.

<sup>25</sup> Queste cifre e le successive sono elaborazioni su dati tratti da: U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, 1789-1945*, Washington, D. C., 1949.

dibattito politico non era tanto concentrato sull'intervento pubblico o meno, ma piuttosto su chi dovesse promuoverlo in prima istanza, se il governo federale o gli Stati. Inizialmente, entrambi i partiti dello schieramento politico americano ritenevano che la ripresa economica fosse una competenza esclusivamente statale, peraltro limitata ad integrare i meccanismi di mercato. Nel 1933, quando Roosevelt entrò in carica come Presidente, il bilancio federale era rimasto di dimensioni immutate, ma poiché il GDP era sceso dai 103,8 miliardi di dollari del 1929 a 55,8 nel 1933, la sua incidenza, per questo solo fatto, era salita al 6,9%. A seguito della politica del New Deal, nel 1945, anno della scomparsa di Roosevelt, l'incidenza del bilancio federale sul GDP era già arrivata al 47,1%, di cui il 37,8% per le sole spese militari dovute alla partecipazione alla Seconda guerra mondiale. Il 9,3% residuo (escluse, quindi, le spese militari) era più che sestuplicato rispetto all'anno dello scoppio della Grande depressione e, da allora, non cesserà di aumentare, arrivando all'attuale 22%.

La politica estera e di difesa. Le competenze federali in politica estera e di difesa non sono state, in sé, politiche all'origine del rafforzamento dell'esecutivo federale. Anzi, tale era la preoccupazione degli Stati fondatori della federazione americana di un eccessivo rafforzamento dell'esecutivo federale che il sistema di difesa fu inizialmente concepito in modo da poterlo contrastare nel caso avesse manifestato tendenze monarchiche o messo in pericolo l'autonomia degli Stati membri della federazione<sup>26</sup>. Le milizie statali, organizzate a questo scopo, mantennero questo ruolo fino allo scoppio della Guerra civile americana, e svolsero un ruolo importante anche dopo e fino allo scoppio della Prima guerra mondiale, quando l'esercito federale cominciò a sopravanzare, per importanza, le milizie statali, ora Guardia nazionale con un provvedimento del 1916. Fino ad allora, le milizie statali rappresentavano circa l'80% dell'intera forza militare della federazione.

Ciò che ha fatto pendere la bilancia dal lato dell'esecutivo federale, le cui forze armate direttamente controllate rappresentano oggi ormai oltre l'80% delle forze armate della federazione, rovesciando così il rapporto che era prevalso alla fine del XVIII secolo e per tutto il XIX, è stata la progressiva partecipazione degli Stati Uniti alla politica estera mondiale. Questa svolta, le cui premesse furono la guerra ispano-americana del 1898 e la partecipazione alla Prima guerra mondiale, inserì gli Stati Uniti nella logica di potere mondiale, che ha toccato l'apogeo con la partecipazione alla Seconda guerra mondiale e lo scoppio della Guerra fredda. Prima di allora, come hanno sempre sottolineato i federalisti, la condizione insulare degli Stati Uniti, li aveva protetti dalla logica di potenza e preservato le istituzioni federali.

### 3. I partiti politici in uno Stato nazionale e in un'unione federale continentale

Duverger ha ben descritto la differenza fondamentale tra il sistema politico che ha finora caratterizzato i paesi europei e quello degli Stati Uniti, quando ha osservato che "il pensiero politico europeo si è sviluppato in due fasi successive: nella lotta fra conservatori e liberali nel XIX secolo e, successivamente, nella lotta dei socialisti contro i liberali sostenuti dai conservatori. Gli Stati Uniti non hanno conosciuto nessun confronto del genere. L'ideologia liberale non è mai stata seriamente contestata da un'ideologia rivale e ciò fa sì che esista rispetto ai principi fondamentali una maggiore omogeneità politica. Il "consenso" in atto in Europa, è perciò più forte negli Stati Uniti dove sembra essere del tutto normale, mentre l'Europa è abituata allo scatenarsi di conflitti di legittimità"<sup>27</sup>. Gli aspri confronti ideologici europei, che non hanno precedenti negli Stati Uniti, hanno anche avuto un'influenza decisiva sulla struttura organizzativa dei partiti politici delle due sponde dell'Atlantico, una differenza che solo ora sta progressivamente venendo meno. David B. Truman<sup>28</sup> è stato il primo a far notare che vi è una relazione tra la struttura costituzionale di un paese e quella dell'organizzazione dei partiti, per cui se il governo è di tipo federale, anche i partiti hanno una struttura federale, mentre se il governo è centralizzato, i partiti avranno una struttura centralizzata. In effetti, questo è quanto risulta dal confronto tra l'esperienza europea e quella americana.

<sup>26</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal government*, London, Oxford University Press, 1951, p. 202. V. anche: Samuel P. Huntington, *The soldier and the State (The theory and politics of civil-military relations)*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1957.

<sup>27</sup> Maurice Duverger, *I sistemi politici*, Bari, Editori Laterza, 1978, pp. 348-49. Samuel P. Huntington ha espresso un analogo concetto quando ha scritto che "The universality of liberalism in the United States and its essentially static quality contrast with the variety and dynamism of ideologies in Europe. The Frenchman has had firsthand experience with aristocratic conservatism, revolutionary democracy, Bonapartism, clericalism, monarchism, liberalism, socialism, communism. The American knows only liberalism" (Samuel P. Huntington, *The soldier and the State (The theory and politics of civil-military relations)*, op. cit., pp. 144-45).

<sup>28</sup> David B. Truman, *Federalism and the party system*, in: Arthur W. Macmahon (a cura di), *Federalism (Mature and emergent)*, New York, Doubleday & Company, 1955, pp. 115-136. V. anche: Carl J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Frederick A. Praeger, 1968.

a) *I partiti politici in uno Stato nazionale burocratico ed accentrato*

Duverger ha individuato due grandi categorie di partiti politici: il partito dei notabili e il partito di massa. Il primo è il partito ottocentesco tipico della medio-grande borghesia, fondato sul “comitato dei notabili” e che si riunisce solo al momento delle grandi scadenze politiche, quando si tratta di scegliere i candidati al Parlamento o alla guida dell’esecutivo. Il secondo tipo di partito è il partito di massa, socialista e comunista, fondato, nel caso socialista, sulla sezione e, nel caso comunista, sulla cellula di fabbrica. Questo tipo di partito ha caratterizzato la storia europea per gran parte del XX secolo, quella di grandi partiti di massa, basati su un grande numero di iscritti che sovvenzionano il partito attraverso la tessera d’iscrizione, fortemente centralizzati, strutturati attorno alla figura centrale del segretario politico, che traccia la linea strategica e politica del partito, ed a cui si devono attenere rigorosamente gli iscritti e il gruppo parlamentare. Questo tipo di organizzazione era largamente giustificato dal fatto che, all’interno di uno Stato nazionale, vi è un unico livello di potere politico, cui fanno capo tutti i poteri costituzionali: la struttura centrale di governo.

Il partito di massa mantiene ancora vive gran parte delle sue caratteristiche, anche se è entrato in una crisi praticamente irreversibile. Infatti, sono venute progressivamente meno le radici economico-industriali e di politica internazionale che alimentavano il collante ideologico dei partiti di massa e che, nella misura in cui rappresentavano “una parte” della società europea, erano veri e propri partiti nel senso più stretto del termine. L’avvento della rivoluzione scientifica e tecnologica, che ha soppiantato il modo di produzione industriale, ha posto anche fine alla rigida divisione in classi sociali di fine ‘800 e gran parte del ‘900, per cui una parte consistente della popolazione europea, il lavoro dipendente, in particolare la classe operaia, si identificava con i partiti socialisti o comunisti e il resto con i partiti democratico-cristiani, oppure liberaldemocratici. La divisione in blocchi contrapposti, successiva alla Seconda guerra mondiale, in cui l’Unione Sovietica si presentava come l’alfiere della classe operaia mondiale e gli Stati Uniti i difensori del sistema economico capitalistico, irrigidiva ulteriormente il confronto tra i principali partiti politici europei. L’avvento della rivoluzione scientifica e tecnologica e la fine del mondo bipolare, il crollo dei partiti tradizionali e il loro crescente carattere interclassista e l’emergere di nuovi partiti che poco hanno a che fare con i vecchi schieramenti, hanno fatto sì che questo mondo non esista più.

b) *Il sistema dei partiti politici in un’unione federale continentale e la loro natura costituente*

Il partito di massa in un’unione federale continentale non esiste e non esisterà mai, salvo una degenerazione totalitaria del sistema politico come, ad esempio, di quello cinese. Duverger, riferendosi ai partiti americani, afferma che “invece di parlare dei due partiti americani, si dovrebbe parlare dei 100 partiti americani, in quanto esistono 50 partiti democratici e 50 partiti repubblicani, uno per Stato, pressoché indipendenti. La Convenzione nazionale che riunisce una volta ogni quattro anni i loro delegati per la designazione del candidato alla presidenza, dà molto l’idea di un’assemblea di onnipotenti feudatari che discutono fra di loro da eguali, in tutta sovranità”<sup>29</sup>.

Una parte della letteratura specifica americana ha studiato le implicazioni di un sistema politico che si fonda su federazioni di partiti, quando ha notato il verificarsi di grandi spostamenti dell’elettorato americano da un partito all’altro, cui si sono accompagnati grandi trasformazioni del sistema politico-istituzionale. Questi grandi sommovimenti, chiamati *realignments*, mettono in evidenza un ruolo specifico svolto dai partiti americani e che, per la verità, sembra una caratteristica originale che possono svolgere solo federazioni di partiti di unioni federali ed impensabile in uno Stato nazionale accentrato. A questo proposito, Paul Kleppner fa una considerazione decisiva, quando osserva che “*the dominant American political parties have never been internally homogeneous – socially, ideologically, or in any other important way. They have instead been constituent, or coalitional, parties, entities that have united a wide variety of disparate groups into single, but limited, systems of action. This coalitional characteristic of American parties is an organizational response to their legal and socioeconomic milieu. It emerges from the fact that parties operate within the constitutional context of a federalized governmental structure and within a nation of continental size characterized by spatially asymmetrical distribution of social and economic groups*” [corsivo nostro]<sup>30</sup>. Quello che qui importa sottolineare è il fatto che, in un’unione federale di dimensioni

<sup>29</sup> Maurice Duverger, *I sistemi politici*, op. cit., p. 371.

<sup>30</sup> Paul Kleppner, *Critical Realignments and Electoral Systems*, In: AA. VV., *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Greenwood Press, 1981, pp. 3-4; Valdimer Orlando Key, Jr., *A Theory of Critical Elections*, *The Journal of Politics*, Vol. 17, n. 1 (1955), pp. 3-18. Kleppner, più avanti, stabilendo una connessione con i “*realignments*” che accompagnano i momenti costituenti dell’esperienza federale americana, osserva che “*Realignments are not systemic aberrations, but emerge directly from the dynamics inherent in the predominantly constituent nature of American parties. They arise “from emergent tensions in society which, not adequately controlled by the organization or outputs of party politics as usual, escalate to a flash point”. When such tensions are both broadly diffused and intensely felt by the mass public, and when they are not adequately integrated and aggregated by the party*

continentali, i partiti politici assumono una struttura organizzativa e, soprattutto, una funzione diversa dai partiti tradizionali europei. La natura costituente dei partiti politici americani fa sì che i cambiamenti costituzionali siano l'esito di un processo politico che si svolge dentro i binari del confronto tra i partiti che, in fasi critiche, può assumere aspetti molto aspri.

I federalisti avevano già fatto notare che “nella stessa storia degli Stati Uniti [...], questa ha conosciuto soltanto tre veri momenti costituenti, nei quali i fondamenti della convivenza civile sono stati messi radicalmente in discussione: la Guerra di Secessione, il New Deal e le grandi battaglie per i diritti civili negli anni '60”<sup>31</sup>. Questi tre momenti coincidono con quelli che la letteratura individua come altrettanti *realignments* dell'elettorato americano, ma non sono gli unici. La letteratura specifica aggiunge, ad esempio, il *realignment* della fine degli anni '90 del XIX secolo, quando sono comparsi sulla scena politica americana partiti e movimenti, alternativi ai due tradizionali partiti americani, come il Partito populista (*People's Party*), i *Free Silver* ed i *Greenbackers*. Questi partiti avevano nel loro programma l'obiettivo di condizioni di lavoro più accettabili, ma soprattutto di una politica monetaria più espansiva e di una politica fiscale che limitasse l'impatto delle tariffe doganali e delle accise e si fondasse sulla tassazione dei redditi, con aliquote marginali crescenti. Le proposte ebbero l'effetto di provocare spaccature profonde sia all'interno dei due partiti, repubblicano e democratico, sia tra gli Stati del nord-est e quelli del sud e dell'ovest.

Il Partito democratico fece proprie queste rivendicazioni ed assorbì i partiti sopra ricordati e, con il sostegno di una parte del Partito repubblicano, si arrivò all'approvazione del XVI emendamento, che entrò in vigore nel 1913 e consentì al Congresso di introdurre imposte sui redditi, una competenza fino ad allora contestata dalle sentenze della Corte Suprema. In secondo luogo, queste rivendicazioni costituirono le premesse perché, sempre nel 1913, si arrivasse all'istituzione del Federal Reserve System. Senza queste due innovazioni istituzionali, il New Deal difficilmente sarebbe riuscito a contrastare la Grande depressione degli anni '30 del secolo scorso. Alla luce di questi ultimi cambiamenti e volgendo lo sguardo a ritroso, si potrebbe osservare che la costituzione federale americana contiene quattro previsioni che, se viste con l'ottica della costituzione di uno Stato nazionale europeo burocratico ed accentrato, sarebbero considerate, non solo impensabili, ma contrarie al principio dell'unità nazionale. Esse riguardano l'organizzazione della difesa comune, l'emissione di moneta, la politica fiscale e, alla luce dell'importanza che il *welfare* ha assunto nelle economie moderne, la politica sociale. Le prime tre riguardano quelle competenze che costituiscono il cuore della sovranità statale e che, in base ad una valutazione benevola, possono essere considerate competenze condivise, se non intergovernative. La quarta, per centocinquanta anni, fino al *New Deal*, che ha riconosciuto in capo al governo federale l'attuazione di alcune misure di politica sociale, è stata una competenza esclusiva statale e individua nel sistema federale una ragione aggiuntiva, a quelle indicate a suo tempo da Sombart, dell'assenza di un partito socialista americano. Per quanto riguarda la difesa, si rinvia a quanto già evidenziato da altre parti<sup>32</sup>, mentre per quanto riguarda la moneta, quanto scritto da Galbraith sulle vicende monetarie degli Stati Uniti è già sufficiente per sostenere che, a parte il periodo delle due banche nazionali, l'emissione di moneta, almeno fino alla nascita del Federal Reserve System, è sempre stata una competenza statale. La politica fiscale, come visto prima, era invece, prevalentemente, una competenza statale.

Se oggi la difesa, di fatto, ma non nella forma, è una competenza esclusivamente federale, e la politica fiscale una competenza condivisa, questo è stato il risultato di emendamenti alla costituzione e, soprattutto, l'esito di grandi spostamenti dell'elettorato americano a favore di quei partiti che, di volta in volta, si facevano promotori di un maggior intervento federale nella politica monetaria e nella politica fiscale, determinando, formalmente o sostanzialmente, veri e propri cambiamenti costituzionali, cioè cambiamenti delle regole che presiedono alla vita di una comunità federale *di Stati e di cittadini*.

#### 4. Conclusioni: la fine del “caucus” e la nascita di coalizioni europee, una conservatrice e una progressista

Le prossime elezioni europee rappresenteranno un altro passo avanti verso la loro maggior politicizzazione e il panorama politico europeo cambierà profondamente, forse avvicinandosi al modello del bipartitismo americano. Alcuni passi avanti sono stati compiuti, ma altri ancora ne restano da fare. Intanto, il quadro istituzionale europeo è sempre più accettato come quello in cui si discutono le grandi scelte che

---

*system as then constituted, they serve to shatter the existing coalitional arrangements by providing new bases for electoral mobilization.*

*Realignments, then, emerge from the basically constituent nature of American political parties and are in themselves constituent acts” (p. 9).*

<sup>31</sup> Francesco Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, in: Francesco Rossolillo, in Id., *Senso della storia e azione politica*, vol. I, *Il senso della storia*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 758.

<sup>32</sup> Domenico Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Bologna, Il Mulino, 2018.

interessano i cittadini europei. In secondo luogo, la procedura dello *spitzenkandidaten* per l'elezione del Presidente della Commissione tende a polarizzare gli schieramenti politici europei. La polarizzazione degli schieramenti politici, a sua volta, incentiva la formazione di coalizioni eterogenee e, come nel caso americano, con un'ampia articolazione della rappresentanza, esse avranno natura costituente. Questo non significa che l'iniziativa costituente partirà necessariamente dalle sole coalizioni, ma che grandi spostamenti dell'elettorato o nuove maggioranze nel Parlamento europeo, ne costituiranno il presupposto parlamentare. Si tratta di un processo che si aprirà con la prossima legislatura, ma che per manifestarsi pienamente richiederà probabilmente più cicli elettorali.

Fino alle elezioni del 2014, il Presidente della Commissione europea era scelto dai Capi di Stato e di governo, un vero e proprio "caucus" europeo che decideva nel chiuso di una stanza: una procedura ben più opaca di quella americana, dove interveniva il potere legislativo. Nell'UE, era una sorta di monarchia collettiva che chiedeva al Parlamento europeo una legittimazione democratica per quello che, fino ad allora, era il suo ambasciatore. Come negli Stati Uniti, con l'elezione del Presidente della federazione, così nell'UE con la nomina di Juncker, l'elettorato europeo ha cominciato a pesare sulla scelta dell'esecutivo europeo e la lotta politica ha fatto la sua comparsa su scala continentale<sup>33</sup>. La sua nomina da parte del Consiglio europeo, per la prima volta, è stata fatta tenendo conto del risultato delle elezioni europee ed a maggioranza, in quanto il Regno Unito e l'Ungheria hanno votato contro. Il Parlamento europeo, da parte sua, lo ha votato con il sostegno del Partito popolare e di una parte del Partito socialista, mettendo in evidenza una prima incrinatura dell'alleanza che, di fatto, aveva retto fino ad allora il funzionamento delle principali istituzioni europee e che, con più evidenza, si è ripetuta con l'elezione di Tajani alla presidenza del Parlamento europeo.

Il grado di autonomia di cui ha potuto godere l'attuale presidenza della Commissione, e che si è manifestato nel varo del piano di investimenti che ha preso il suo nome e con le decisioni nel settore della difesa europea - le più importanti dalla caduta della CED -, ne ha sensibilmente politicizzato il ruolo. Difficilmente, le tendenze conservatrici e progressiste all'interno del Parlamento europeo troveranno la loro sintesi in una rinnovata alleanza tra Partito popolare e Partito socialista: a partire dalle prossime elezioni europee, diventerà sempre più importante il confronto tra programmi elettorali europei. La procedura dello *spitzenkandidaten* è dunque il motore principale del cambiamento istituzionale, una procedura che dovrà consolidarsi con le convenzioni europee di coalizione e, in un secondo tempo, con le primarie. Se questo è vero, è verosimile che i due tradizionali partiti che hanno fino ad ora guidato il funzionamento delle istituzioni europee evolveranno in una sorta di centro di due coalizioni, o alleanze: una conservatrice ed una progressista, entrambe di composizione eterogenea, come è normale che sia quando si tratta di coagulare il consenso di una comunità politica di dimensioni continentali, costituita da Stati storicamente consolidati e da una distribuzione geografica asimmetrica di gruppi e interessi economici, sociali e culturali. La loro composizione, per quanto eterogenea, dovrà comunque essere compatibile con un orientamento politico inteso in senso ampio e questa aggregazione sarà, in una certa misura, incentivata dalla recente decisione di modificare il regolamento del Parlamento europeo riguardo la composizione dei gruppi politici, i cui componenti dovranno dichiarare per iscritto "di condividere la stessa affinità politica"<sup>34</sup>.

Nella misura in cui assumerà importanza l'aspetto organizzativo della coalizione, rispetto alla rigida disciplina di partito, le coalizioni rappresenteranno meglio il modo in cui si articola la società europea e saranno, di fatto, efficaci veicoli dei cambiamenti costituzionali che, di volta in volta, si renderanno necessari per il funzionamento delle istituzioni europee. Questo non esclude che, su provvedimenti specifici di particolare rilevanza per la società europea, possa convergere il voto di una parte, più o meno consistente, della coalizione opposta, come del resto si verifica normalmente negli USA<sup>35</sup>. Il ruolo che, storicamente, le elezioni del Congresso americano hanno svolto nel cambiamento delle regole del gioco, ogni volta che questo si rendeva necessario, sembra un paragone valido anche con riferimento all'esperienza europea. Dopo le elezioni dirette del Parlamento europeo, i trattati europei - rimasti immutati per quasi trent'anni -, sono stati modificati più volte. A partire dal progetto di Trattato per l'Unione europea di Altiero Spinelli, i trattati

<sup>33</sup> Secondo alcuni lavori la procedura dello Spitzenkandidaten deve essere fatta risalire al Trattato di Maastricht (v.: Steven Van Hecke, Wouter Wolfs, Victor De Groof, *25 Years of Spitzenkandidaten - What does the future hold?*, Wilfried Martens Centre for European Studies, Policy Brief, Novembre 2018).

<sup>34</sup> Decisione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2019 sulla modifica del regolamento del Parlamento europeo, 2018/2170(REG).

<sup>35</sup> Come esempi della scarsa disciplina di partito che caratterizza la vita politica americana, si possono ricordare il sostegno dato da una parte del Partito democratico alla politica fiscale di Reagan e, più recentemente, l'appoggio ad Obama della repubblicana Rita Hauser, Ambasciatore alla Commissione Diritti umani dell'ONU con Richard Nixon e consigliere di George W. Bush, che nel 2008 ha fondato il movimento *Republicans for Obama*, conquistando il 15% dei voti presidenziali repubblicani (V. l'intervista a Rita Hauser, "Il Partito repubblicano è ormai da riformare", Il Sole 24 Ore, 6 novembre 2018).

sono stati modificati cinque volte: Atto unico, Trattato di Maastricht, Trattato di Amsterdam, Trattato di Nizza, Trattato di Lisbona. Esse sono state altrettante modifiche che hanno recepito gran parte delle indicazioni contenute nelle proposte di Spinelli e si può sostenere che siano state l'equivalente degli emendamenti alla costituzione americana, perché hanno, di volta in volta, adattato le regole democratiche alla sempre più spinta integrazione europea, anche se molta strada resta ancora da compiere.

Il concetto di “crisi” e ruolo costituente dei partiti europei. Poiché i passi avanti nel processo di unificazione europea sono avvenuti quasi sempre in momenti di crisi, i federalisti hanno dibattuto il concetto di “crisi delle istituzioni”, compiendo due passaggi nella sua formulazione, uno discusso in maniera esplicita, l'altro indirettamente. Inizialmente, si è affermato che si ha crisi quando viene a mancare il consenso generale che è “il fondamento sociale sul quale le istituzioni si reggono”, operando una distinzione tra “crisi di regime” e “crisi di comunità”. Si è quindi specificato che si ha “crisi di regime” quando lo sviluppo del modo di produzione fa emergere “nuove forze produttive che le istituzioni esistenti strutturalmente escludono dalla lotta politica”; mentre si ha “crisi di comunità” quando “l'ambito spaziale nel quale le forze sociali interagiscono e nel quale quindi si manifestano nuovi bisogni di organizzazione si amplia, mentre l'assetto istituzionale rimane ristretto alla dimensione primitiva”. Queste due fattispecie di crisi, però, ben si adattano ad uno Stato nazionale, ma non ad un'associazione di Stati che ha deciso di fondare i rapporti interstatali unicamente sulla forza del diritto e non sul diritto della forza e che, nel tempo, deve adeguare la distribuzione delle competenze tra il livello federale e quello degli Stati.

Successivamente, discutendo la storia costituzionale americana, il concetto di crisi è stato arricchito di una fattispecie aggiuntiva. Si è fatto notare che gli Stati Uniti hanno attraversato i tre momenti costituenti ricordati sopra, nel corso dei quali la tenuta della comunità politica è stata messa in discussione. Si tratta di un'osservazione di non poco conto per l'iniziativa politica federalista. Essa sta ad indicare che neppure la Guerra di Secessione ha posto fine al processo di consolidamento dell'unione federale americana. Essa, caso mai, ha aperto una fase in cui un'unione basata sulla forza diventasse, nel tempo, un'unione basata unicamente sul diritto, su una politica di difesa e monetaria comune e sull'attribuzione di significative competenze fiscali in capo all'esecutivo federale. A differenza delle crisi di regime non si è trattato di integrare nella vita politica forze produttive fino ad allora escluse ed a differenza delle crisi di comunità non si è trattato di superare un ambito divenuto troppo ristretto per il dispiegarsi del funzionamento delle istituzioni democratiche. Si è trattato, piuttosto, di adeguare le regole di funzionamento del sistema democratico alla vita di una comunità politica che si stava integrando sempre di più a livello economico-sociale su scala continentale. Il nuovo concetto di crisi, quindi, è, soprattutto, la sconfessione dell'idea che un'unione federale continentale possa essere l'esito di un “salto”.

L'esperienza americana è istruttiva anche da un altro punto di vista, che spesso accompagna il dibattito federalista e che rafforza la prospettiva del ruolo costituente dei partiti politici europei, vale a dire: le istituzioni devono precedere le politiche o sono le politiche che fondano le istituzioni? Premesso che la risposta va data con riferimento ad un'associazione di Stati che hanno deciso di mettere in comune competenze limitate, la storia americana e quella europea, benché diverse, vanno nella stessa direzione, nel senso che prima ci si è accordati su quali politiche mettere in comune e, poi, si sono adeguate le istituzioni.

Nonostante la costituzione americana prevedesse la moneta come competenza federale, non esclusiva, ci sono voluti 125 anni prima che si istituisse il Federal Reserve System; nonostante la costituzione prevedesse che il Presidente degli Stati Uniti fosse il capo delle forze armate, per 130 anni le milizie statali hanno prevalso sulle forze armate federali; nonostante la costituzione prevedesse la competenza (non esclusiva) in materia fiscale, ci sono voluti circa 150 anni prima che il bilancio federale cominciasse a diventare più importante dei bilanci statali. L'esperienza americana ci dice quindi che le previsioni costituzionali sono condizione necessaria, ma non sufficiente, perché le competenze nel settore della moneta, della difesa e della politica di bilancio, si trasformino in competenze federali effettive. È stata la lotta politica, interna, nel caso della moneta e del bilancio, a richiedere il rafforzamento delle competenze federali e non una semplice previsione costituzionale, mentre nel caso della difesa, è stata la lotta politica tra Stati a livello mondiale, a sostenerne il rafforzamento<sup>36</sup>. L'esperienza europea insegna la stessa cosa.

L'unione politica è iniziata, ed è proseguita, quando i paesi europei hanno promosso delle politiche per la cui attuazione si rendeva necessario prevedere nuovi trattati o una loro revisione. L'avventura europea è cominciata quando i paesi fondatori hanno deciso che la politica del carbone e dell'acciaio doveva essere

<sup>36</sup> In entrambi i casi, questo è avvenuto largamente a spese delle competenze statali e, quindi, al prezzo dell'indebolimento delle istituzioni federali. Quello che si può caso mai osservare è che le istituzioni federali, nel contesto di un mondo diviso in Stati dotati di sovranità esclusiva, nel lungo periodo difficilmente sopravvivono.

una competenza europea ed è continuata quando i paesi fondatori hanno deciso di promuovere il mercato comune e, con esso, la politica commerciale comune. Il processo si è poi rafforzato quando hanno deciso di promuovere la liberalizzazione degli scambi di merci e servizi con il mercato interno ed hanno deciso di rafforzarla dotandosi di una moneta unica. Nel caso europeo, chiedersi quindi se devono venire prima le istituzioni piuttosto che le politiche, sembra una domanda che non tiene conto del corso della storia europea. Con le prossime elezioni europee, per rispondere alle pressioni dei partiti sovranisti, è possibile che la vera novità sia la formazione di maggioranze su politiche per la fornitura di beni pubblici europei che, se necessario, potranno richiedere modifiche dei trattati<sup>37</sup>.

## **Discorsi per l'Europa**

### **“Le sfide ai confini dell'Europa. Come rilanciare la politica estera e di sicurezza comune?”\***

**Francesca Mogherini**

«Presidente Napolitano, Ambasciatore Aragona, illustri ospiti, è un onore per me ricevere un premio conferito negli scorsi anni a personalità del calibro del presidente Giorgio Napolitano ed Enrico Letta, un premio nato per celebrare la memoria di un servitore dello Stato come Boris Biancheri. Ed è un onore riceverlo dall'ISPI; in oltre ottant'anni di storia, questo Istituto non è stato solo un luogo fondamentale per la formazione di una buona parte della nostra classe diplomatica. Ha anche contribuito ad ancorare il nostro paese, in modo non periferico o provinciale, al dibattito globale sui grandi scenari internazionali.

Ed è uno scenario incandescente quello con cui ci troviamo oggi a fare i conti. Tanto più incandescente per noi europei: le «sfide ai confini dell'Europa» sono le più problematiche, potenzialmente le più esplosive del mondo intero. La mia generazione ha sperato che la fine della Guerra fredda potesse essere l'inizio di un'epoca nuova di pace. Quell'occasione è stata mancata. Speravamo in un nuovo ordine mondiale, ci troviamo a fare i conti con un disordine generalizzato. Dopo cinquant'anni di pace armata, con la caduta del Muro i conflitti si sono andati moltiplicando. Non per questo si può rimpiangere l'equilibrio della paura, certo. Tornare al mondo di Yalta, diviso in blocchi e in sfere di influenza, non sarebbe solo un passo indietro in termini di libertà e di democrazia. Sarebbe del tutto impossibile. Boris Biancheri parlava di due fenomeni di segno opposto che influiscono in modo radicale sulle relazioni internazionali di questo secolo: globalizzazione e frammentazione. Nel mondo di oggi – quello dei mercati unici e delle migrazioni intercontinentali, delle mobilitazioni globali fatte di hashtag e video virali – nessuno può davvero pensare di tornare indietro, di chiudersi nella propria piccola parte di mondo, nelle certezze di ciò che si è conosciuto, di ciò che è rassicurante. Se anche qualcuno non volesse andare incontro al mondo, alla sua complessità e anche alla sua bellezza, sarebbe il mondo ad andarlo a cercare nel suo illusorio e fragile rifugio di certezze. Non ci sono confini. Ma il mondo globalizzato è anche un mondo di identità sempre più frammentate e forse per questo più fragili, spaventate. C'è chi l'ha definita «età del neo-tribalismo». I ghetti non sono scomparsi, i nazionalismi non sono tramontati, i confini tracciati nel Novecento vengono sempre più spesso messi in discussione. Viene da chiedersi allora se dobbiamo rassegnarci a questo disordine globale.

Io credo di no. Penso che ci sia un modo per affrontare le sfide ai nostri confini, costruire un nuovo equilibrio - vorrei chiamarlo un nuovo ordine mondiale - su basi più solide di pace e di cooperazione. O rischiamo che la storia tristemente si ripeta. Penso che il nuovo ordine mondiale, un nuovo ordine mondiale, possa e debba partire anche da noi, dalla nostra Unione europea. Quella domanda che Kissinger fa credo debba trovare una risposta. Due anni fa, al momento di ricevere questo stesso premio, il Presidente Napolitano spiegava che di fronte alla prospettiva di «un mondo di nessuno», di fronte al «risveglio politico globale» e al moltiplicarsi delle crisi, «si impone la ricerca di (...) una nuova e più avanzata prospettiva “multilateralista”, un nuovo quadro di cooperazione e solidarietà». L'ambasciatore Biancheri la chiamava «la speranza multilaterale». Perché il nuovo ordine mondiale sarà un ordine di pace e cooperazione o non sarà affatto. Capisco molto bene che la parola “multilateralismo” sembra aver perso smalto. Dopo la fine della Guerra fredda, l'Occidente ha pensato di poter gestire il mondo in solitudine. L'idea del poliziotto globale ha affascinato molti. E ne abbiamo subito scoperto i limiti. Drammaticamente. Si è tornato allora

<sup>37</sup> A differenza dell'esperienza americana, nel caso dell'UE è possibile che il trasferimento di nuove competenze al livello europeo avvenga, con maggior celerità, oltre a quanto si sta facendo in materia di politica di difesa, con la politica dell'immigrazione o con politiche ambientali.

\* *In considerazione della prossima conclusione dell'incarico a Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza dell'Unione europea di Francesca Mogherini, ci piace riportarne la lectio magistralis tenuta il 25 maggio 2015 in occasione del conferimento del Premio ISPI 2015. Francesca Mogherini, nonostante gli scarsi poteri attribuiti dai trattati, è riuscita a svolgere il suo ruolo con dignità, competenza, e sostanziale successo, distanziandosi significativamente dall'opaca figura del suo predecessore Lady Catherine Ashton. I federalisti non dimenticano infatti il suo impegno costante per aumentare sul versante politico-militare il ruolo della Commissione europea (a detrimento dei governi nazionali), in particolare mediante l'approvazione di una nuova dottrina strategica europea (Global Strategy) e la costituzione di un Fondo Europeo per la Difesa, nel quadro della Cooperazione Strutturata Permanente sulla Difesa (PESCO) che ha coinvolto in progetti comuni la quasi totalità degli Stati membri. Spiace solo rilevare che Francesca Mogherini non sia stata sufficientemente apprezzata in patria, persino da esponenti del suo stesso partito, a cominciare dall'ex presidente Renzi, probabilmente per avere costantemente seguito il criterio di svolgere il suo difficile compito in autonomia e nell'interesse di tutta quanta l'Unione, com'è peraltro d'obbligo per i membri della Commissione europea [N.d.R.].*

a parlare di *governance* globale, tanto più dopo l'inizio della crisi finanziaria e dopo l'elezione di Barack Obama alla presidenza degli Stati Uniti.

Poi sono venute le tante e tanto drammatiche crisi alle nostre porte, la confusione delle guerre senza Stato, delle implosioni di intere comunità, del tentativo di cancellare o cambiare i confini di Stati sovrani. Pensavamo che anche la Russia avesse abbandonato la mentalità da Guerra Fredda, la logica delle sfere di influenza esclusive. Insieme con la Russia abbiamo per anni lavorato per costruire cooperazione laddove la fine della Guerra Fredda ci aveva consegnato competizione se non contrasto. La domanda che molti si fanno in questi mesi in cui abbiamo visto violati alcuni dei principi fondamentali della legalità internazionale è se abbia ancora senso parlare di multilateralismo e di ordine globale cooperativo. Io non ho dubbi. Tra i valori su cui si fonda la nostra Unione c'è la ricerca del dialogo e la diplomazia come via primaria per la soluzione delle crisi. C'è la cooperazione come strumento più utile e intelligente di quanto non possa essere lo scontro. È la lezione della costruzione della nostra Unione sulle macerie di una devastante guerra mondiale: condividere interessi, e futuro, è l'unica via che porta alla pace e alla prosperità. La mentalità dei blocchi non appartiene all'Europa. Le bandierine del Risiko le lasciamo ai giochi dei bambini: la politica internazionale è tutt'altra cosa.

Una Russia isolata, fragile e destabilizzata non è nel nostro interesse. Su molti dossier i nostri interessi convergono. In qualche occasione anche recente la cooperazione tra l'Europa, la Russia e altri attori internazionali ha portato risultati altrimenti inimmaginabili: penso ad esempio all'accordo preliminare sul nucleare iraniano, che abbiamo raggiunto in aprile, o allo smantellamento dell'arsenale chimico siriano l'anno scorso. E insieme stiamo lavorando, con i nostri partner arabi e gli Stati Uniti, al rilancio del processo di pace in Medio Oriente. E, ancora, penso al raggiungimento di un accordo su un governo di unità nazionale in Libia e al contrasto delle reti di trafficanti di uomini, donne e bambini che attraversano il Mediterraneo. Nel mondo di oggi nessuno può fare da sé. Troppi e troppo grandi i problemi, troppe le variabili. Non c'è un unico schema, non c'è un'unica chiave di lettura per la drammatica complessità che abbiamo di fronte. Anche le più solide certezze non bastano più, da sole. Siamo abituati a pensare che il punto di partenza, per tutti noi, sia il legame che unisce le due sponde dell'Atlantico. E l'America rimane certo il nostro più antico e il nostro più importante alleato. In un mondo più pericoloso e più competitivo, il vincolo transatlantico non può che rafforzarsi. Ma non possiamo nasconderci che, negli ultimi decenni, l'Occidente ha imparato che non può farsi carico da solo del peso del mondo. Che non è questo il nuovo ordine mondiale che il crollo del Muro di Berlino ha reso possibile. E l'ha imparato a sue spese. L'abbiamo imparato a nostre spese. Qualcuno ha immaginato di poter "esportare" con la forza il nostro modello di democrazia e di sviluppo. È un'idea che ha finito per alimentare l'instabilità e il caos, crollando su se stessa, senza per questo trascinare con sé la forza della aspirazione alla libertà, alla democrazia in tante parti del mondo. Sono valori che non si possono esportare, ma che possono mettere radici ovunque. E il modo migliore, più sincero e più efficace di farlo crescere è la coerenza, la solidità delle nostre scelte, la capacità di non farci catturare dal falso dilemma tra stabilità e democrazia.

Lo abbiamo visto innanzitutto attorno a noi: l'autoritarismo e la violazione dei diritti dell'uomo, a lungo andare, generano instabilità e caos. La brutalità, i processi sommari e le torture non bastano a spegnere il desiderio di una vita più degna, di un futuro più giusto, di un presente libero dalla paura. Non c'è stabilità senza democrazia. Non c'è sicurezza senza diritti. E l'unico modo di investire anche nella nostra sicurezza è lavorare coerentemente e pazientemente per accompagnare la crescita di società aperte, libere e democratiche. Con rispetto. Ascoltando e cercando di capire. Costruendo partnership più che imponendo modelli, e guardando lontano: non solo alle fasi più acute, drammatiche di una crisi, ma scorgendo i primi segnali che la anticipano e poi costruendo con costanza e lungimiranza il futuro. A volte l'uso della forza si rende indispensabile. È stato così in passato e potrà essere così anche in futuro. Ma non è mai risolutivo. Pensiamo alla minaccia rappresentata dal gruppo terroristico che si fa chiamare Stato islamico, Daesh. Una grande coalizione internazionale – paesi arabi e occidentali insieme – si è mossa per fermare il suo progetto di conquista territoriale. Un progetto che unisce un'ideologia perversa e apocalittica, vendette settarie, la volontà di controllare immense risorse economiche. Un progetto di distruzione che usa la religione - una nobile religione - per uccidere i suoi stessi fedeli in una banale quanto crudele lotta di potere. La risposta militare è una scelta necessaria, ma non sufficiente. Lo Stato islamico sarà davvero sconfitto solo affrontando le cause profonde della sua ascesa. Solo se l'Iraq sarà un paese solido, inclusivo e democratico. Solo se la Siria si avvierà sulla strada della finalmente della transizione politica e della riconciliazione nazionale. Solo se sapremo mostrare e dimostrare che parole come diritti, sviluppo e pace non sono privilegio di pochi, nel mondo arabo come in Europa e nel resto del mondo.

Un ordine globale fondato sulla cooperazione ha bisogno di un Medio Oriente pacificato. C'è chi parla di una "guerra dei trent'anni" tra le potenze sunnite e l'alleanza sciita. Suggestione interessante, a patto di chiarire una cosa fondamentale: che non si tratta di una "guerra di religione". Piuttosto è uno scontro di potere per l'egemonia regionale. E lo scontro avviene tanto tra sunniti e sciiti, quanto all'interno della galassia sunnita. La complessità non è prerogativa dell'Occidente, dobbiamo imparare a legge e decifrare le complessità altrui. Sono convinta che la soluzione non potrà che essere regionale. Si potrà fare un passo avanti solo se quelle potenze regionali si riconosceranno come tali e smetteranno di alimentare guerre per procura accettando di sedersi a discutere allo stesso tavolo e iniziando finalmente a costruire un nuovo ordine regionale cooperativo. L'alternativa a un ordine cooperativo non è la vittoria della propria parte. Basta guardare alla Siria. Davvero qualcuno può pensare di uscire vincitore da quella guerra? Se si continua a combattere, nessuno può aspettarsi marce trionfali: solo cenere e rovina, e morti e distruzione. Come in queste ore drammatiche a Palmira. L'alternativa a un ordine cooperativo è la

disgregazione degli stati attuali, il trionfo del terrorismo, uno stato di costante guerra civile. E non possiamo permettercelo. La nostra gente - che siano europei, arabi, africani o asiatici - non se lo può permettere.

Troppe volte si pensa alla diplomazia come a un gioco a somma zero. Se il mio avversario ottiene qualcosa, vuol dire che io ci sto rimettendo. Spesso non si calcolano i costi di un mancato accordo. Costi che in un mondo come quello di oggi - incerto, competitivo e instabile - sovrastano qualsiasi beneficio. Per ognuna delle (tante) parti. Dobbiamo ricercare, e costruire, soluzioni che presentino dei vantaggi per tutti, delle win-win situation. La trattativa sul nucleare iraniano è un buon esempio. Abbiamo tutti molto da guadagnare: l'Iran, che vedrebbe riconosciute le sue legittime aspirazioni a un programma nucleare civile e il suo status regionale, e la comunità internazionale, finalmente rassicurata sull'utilizzo puramente pacifico delle capacità atomiche di Teheran. Lo stesso si potrebbe dire per la pace tra israeliani e palestinesi. Lo *status quo* non è una soluzione: senza un accordo la violenza tornerà a montare, rafforzando le pulsioni peggiori di entrambe le società. L'alternativa ai due Stati - uno Stato di Palestina indipendente e unito, uno Stato di Israele che vive in pace e sicurezza con tutti i suoi vicini - non è lo *status quo*, ma il caos. E in effetti, a ben guardare, lo status quo non esiste, in un conflitto aspro e dinamico, seppure antico, come quello mediorientale. La soluzione non arriverà certo da un giorno all'altro. Diplomazia oggi vuol dire anche capacità di mobilitare risorse economiche e di offrire un aiuto concreto in campi diversi, dal controllo delle frontiere all'ingegneria civile, dall'ordine pubblico alla ricerca scientifica, dallo sviluppo sostenibile ai cambiamenti climatici. Dobbiamo ricostruire un processo di pace, una visione di speranza e di convivenza tra israeliani e palestinesi, e tra arabi e israeliani. L'assenza stessa di un processo politico provoca una chiusura pericolosa in entrambi i campi. Ma al tempo stesso dobbiamo garantire che qualsiasi nuovo processo politico porti a risultati concreti che migliorino la vita dei palestinesi e degli Israeliani al tempo stesso.

L'Europa si trova in una posizione unica e non solo dal punto di vista geografico. Dal punto di vista geografico siamo al centro del tornado. Ma abbiamo l'opportunità di costruire soluzioni. La nostra diversità è la nostra forza. Non c'è potenza al mondo che disponga di una "cassetta degli attrezzi" (traduzione poco elegante per un termine inglese che usiamo spesso come *tool box*) come la nostra quando si parla di politica estera. Diplomazia, aiuti umanitari, aiuti allo sviluppo, *state building*. Non sono certo gli strumenti a mancarci. Il Presidente Napolitano lo ha appena ricordato: dopo il Trattato di Lisbona gli strumenti li abbiamo. E l'Italia può giocare un ruolo di primo piano: in fatto di *peacekeeping*, di missioni di addestramento, di cooperazione allo sviluppo il nostro paese può portare un contributo decisivo alla causa comune europea. In termini di esperienza e competenza, e di costruzione di una forte, comune volontà di agire insieme, da europei, nel mondo e nella nostra Regione. Fatemi chiarire una cosa che in questi giorni sta giustamente attirando molta attenzione. Dopo il Consiglio dei ministri degli Esteri della scorsa settimana, esattamente una settimana fa, comprensibilmente la stampa si è concentrata sulla missione navale per smantellare il sistema di *business* dei trafficanti di uomini. Giustamente i giornali hanno usato la metafora del puzzle: l'operazione militare è solo un tassello di una strategia molto più ampia. Se mancasse quel tassello, il puzzle sarebbe incompleto. Ma se ci concentrassimo solo su quel dettaglio, non capiremmo se si tratta di uno scarabocchio o di un quadro d'autore. Il compito più urgente, oggi, è quello di salvare chi rischia la vita nelle acque del Mediterraneo. Chi rischia di pagare la propria speranza non solo con tutti i propri risparmi e con quelli della propria famiglia, ma anche e innanzitutto con la vita, con quella dei propri figli. Il compito più urgente è salvare chi muore. Tutto il resto è secondario, ma allo stesso tempo altrettanto imprescindibile.

In un articolo appassionato sul *Guardian*, Natalie Nougayrède ha ricordato che l'Europa «riuscirà a fare i conti con la questione dell'immigrazione solo se lavora insieme all'Africa». Quell'articolo ha perfettamente ragione: per questo stiamo rafforzando la cooperazione con i paesi di transito e di origine dei migranti. Per troppo tempo i discorsi sui diritti umani e lo sviluppo del continente africano sono stati derubricati a terzomondismo buonista. Forse stiamo finalmente iniziando a capire che il destino dell'Africa ci riguarda tutti, e molto da vicino. Non si può parlare di immigrazione senza parlare di crescita economica e lotta alla povertà. Senza parlare di ambiente, di prevenzione delle catastrofi naturali, di sviluppo sostenibile. Senza parlare di libertà civili, religiose e politiche. E senza parlare di diritti troppe volte negati da regimi autoritari. L'approccio post-coloniale ha inquinato per troppo tempo i nostri rapporti col resto del mondo. Non si tratta di restaurare sotto altra forma i vecchi imperi. Stiamo finalmente comprendendo che per gestire le sfide comuni - a partire da quella dell'immigrazione - abbiamo bisogno di partner forti, non deboli. L'Africa ha bisogno del nostro aiuto, certo. Ma anche noi abbiamo bisogno dell'aiuto dell'Africa. Anche questo è un esempio di *win-win situation*. Il resto della sfida sull'immigrazione, però, si gioca non fuori dai nostri confini ma a casa nostra.

Credo che l'Europa possa essere una potenza responsabile nel suo vicinato. Anzi credo che possa essere potenza globale solo se riuscirà a giocare un ruolo deciso e costruttivo nella propria regione. Per farlo, dobbiamo essere pronti a condividere le responsabilità. La sfida è soprattutto interna: è ora che ciascuno Stato europeo sia pronto a farsi carico delle responsabilità che tutti insieme condividiamo. Quelle persone che viaggiano nel Mediterraneo non viaggiano verso l'Italia o Malta, ma verso l'Europa. Sarebbe un errore sottovalutare i rischi di una disgregazione del nostro comune essere e sentirci europei. Sessantacinque anni dopo la dichiarazione di Schuman, non possiamo consegnare il futuro del nostro comune progetto politico a una banale contrapposizione tra europeisti ed euroscettici. Quello ci indicano i risultati delle elezioni presidenziali in Polonia e delle municipali in Spagna, pur in modo totalmente diverso tra loro, ma anche le notizie dalla Gran Bretagna e dalla Grecia in questi giorni, è il bisogno di rinnovare il nostro essere europei se vogliamo salvare il progetto dei padri fondatori.

E la prima responsabilità comune è quella di rimanere fedeli alla storia e ai valori della nostra Unione. La nostra idea di Europa è fondata sulla diversità. La nostra Unione è nata dopo il più tragico tentativo della storia di far

prevalere un solo potere, una sola ideologia, l'inganno razziale. La nostra Unione si fonda su cultura e interessi comuni, ma custodisce anche la diversità e la varietà del nostro continente. La diversità non ci fa paura. Noi stessi siamo la diversità. La diversità è nel nostro DNA. È il nostro bene più prezioso. La nostra forza. Resteremo fedeli al progetto dei nostri padri, solo se accettiamo anche chi ha un padre diverso dal nostro. Non è Europa se la riempiamo di nuovi ghetti, di nuovi emarginati. Se la facciamo vivere nella paura dell'altro. La nostra storia, la storia europea ci ha insegnato che l'altro siamo noi. Qualcuno potrà chiedersi cosa c'entra questo con la nostra politica estera, di sicurezza e difesa. Mai come oggi politica estera e la politica interna sono state legate l'una all'altra. Se perdiamo la bussola qui da noi, all'interno dei nostri confini, difficilmente la ritroveremo in giro per il mondo. Se rinunciamo a guardare al mondo e proviamo a rinchiuderci nell'illusione dei nostri confini, nella nostra illusione di essere una fortezza, le crisi finiranno per sopraffarci. La situazione ai nostri confini è complessa come non lo è mai stata. Ma l'Europa può affrontarla. Perché non ci manca certo la forza necessaria per influire sul mondo che ci circonda. Abbiamo la forza, abbiamo gli strumenti, abbiamo il potenziale per andare oltre il disordine globale, a partire dal nostro vicinato. Quello che ci manca, spesso, è il senso di un cammino comune. La consapevolezza dei nostri mezzi. Ci concentriamo su ciò che ci divide, senza capire che sono molti di più gli interessi e i valori che ci uniscono. Guardiamo alle nostre debolezze e ci dimentichiamo della nostra forza.

L'Unione Europea può essere una potenza di livello globale. Deve esserlo. Può dare nuova forza alla «speranza multilaterale». Deve farlo. Può essere al centro di un nuovo ordine mondiale fondato sulla cooperazione. Quello che alcuni vorrebbero definire *naïf* e che invece è l'unica scelta realistica, pragmatica che abbiamo. Ma dobbiamo trovare l'anima, il sogno, l'orgoglio, quello di costruire la pace e offrire la speranza, dentro e fuori i nostri confini. Solo così potremo essere anche agli occhi del mondo modello e punto di riferimento. Credo sia il momento di dare ai nostri cittadini e al mondo l'Europa di cui c'è bisogno. Le tante, troppe crisi, che viviamo nella nostra parte di mondo ci consegnano un'enorme responsabilità. Che è anche un'opportunità. Rischiosa. Come diceva il manifesto di Ventotene, "la via da percorrere non è né facile né sicura, ma deve essere percorsa". Sono certa che troveremo il coraggio e la forza di percorrerla, insieme, e da europei. Grazie.»

## Archivio

### Un nuovo umanesimo per l'Europa\*

**Rodolfo Gargano**

“Dove va oggi l'Europa? Una risposta soddisfacente a questa domanda, per chi abbia a cuore in particolare le sorti della Comunità europea, non può trascurare un esame il più possibile sereno delle istituzioni comunitarie, dei loro effettivi poteri e delle loro reali capacità d'azione, dopo il tentativo del progetto di Trattato d'Unione europea e la firma dell'Atto Unico Europeo.

Al riguardo viene in mente quanto affermava Mario Albertini nell'ormai lontano marzo 1979, alla vigilia dell'elezione diretta del Parlamento europeo. Albertini si chiedeva se la Comunità avrebbe avuto uno sviluppo federale o un'involuzione diplomatica, tenuto conto del carattere essenzialmente confederale delle sue istituzioni principali e viceversa del carattere essenzialmente federale della sua dinamica interna: e concludeva che, giunta a quello stadio della sua evoluzione, la Comunità avrebbe potuto perire solo per effetto di “eventi catastrofici in uno dei paesi chiave”. Ad otto anni di distanza da quelle affermazioni, e a quasi trent'anni dalla firma dei Trattati di Roma, credo che si possa confermare quel giudizio, che pure poteva sembrare eccessivamente ottimistico. I poteri del Parlamento europeo (cioè dell'istituzione, con la Corte di Giustizia, meno confederale possibile) si sono da allora certamente rafforzati sotto il profilo politico, e non soltanto per effetto del voto europeo, mentre l'ultima procedura di “cooperazione” con il Consiglio, pur nella sua evidente limitatezza e francamente nella sua macchinosità, rappresenta pur sempre un avanzamento e non un arretramento del processo federale. E anche dal fronte dei non-federalisti giungono segnali non equivoci sulla necessità di procedere lungo la strada di una maggiore integrazione, per risolvere i problemi insoluti della disunione dell'Europa.

Da ultimo, appare significativo l'intervento di Giscard D'Estaing sul Corriere della Sera del 13 dicembre scorso, quando accanto alla proposta (in sé alquanto discutibile) di eleggere direttamente il presidente del Consiglio Europeo, espressamente indica l'esigenza di dare all'Europa una moneta unica e una politica comune di difesa. Ciò dimostra che ormai si può parlare di “consolidamento” della Comunità Europea, la quale oggi rappresenta una realtà della quale praticamente nessuno dei governi nazionali intende fare a meno, e per la quale si può dire sia stato raggiunto il punto di non ritorno. E tuttavia sorge ora anche il dubbio se quel “dinamismo” della comunità

\* Si tratta di un breve commento già apparso sul n. 1/1987 di Cronache federaliste del 20/2/1987, allora con il titolo «Un nuovo umanesimo per l'Europa degli Anni Novanta», con cui si provava a fare il punto sullo stato di integrazione europea dopo le prime due elezioni del Parlamento europeo: una disamina, in buona sostanza ottimistica, sulla validità del voto europeo come fattore di avanzamento del processo di costruzione dell'unità dell'Europa. In una situazione in cui i principi sui quali si è proceduto in questi anni alla progressiva unificazione del continente sembrano quasi essere accantonati da un improvviso ritorno ai disvalori del nazionalismo e del populismo, lo sottoponiamo ora alla riflessione dei nostri lettori, nella ricorrenza dei quarant'anni dalla prima elezione (1979) del Parlamento europeo e in vista del suo prossimo rinnovo [N.d.R.].

stia per esaurirsi, e il massimo di potenzialità federale sia ormai raggiunto in questa fase storica, stante che a più di trentacinque anni dall'inizio del processo di unificazione europea ancora molto forti restano gli Stati nazionali e solo briciole di potere si sono strappate a favore dell'unità europea: una parola, l'evoluzione democratica della Comunità appare confinata in una situazione che può oggi definirsi di stallo.

Bloccate le istituzioni comunitarie, per dove si dirige la società europea nel suo complesso? Per i federalisti è infatti necessario capire le linee di tendenza, gli umori, le aspettative dei popoli europei, proprio per progredire nella faticosa ricerca dell'Unione europea. E ci si accorge così che è sorto uno straordinario interesse di tutto il popolo europeo e in particolare dei giovani europei per i problemi connessi alla qualità della vita. Una società post-industriale tendenzialmente disumanizzante ha posto di converso e con forza in primo piano questioni come la salvaguardia dell'ambiente, che oggi più che mai riscuotono attenzione in Europa. L'emergenza ecologica è dunque la nuova frontiera della gioventù europea? Parrebbe proprio di sì, se si ha riguardo alle diverse iniziative sul tema della tutela dell'ambiente, che hanno mostrato quanto i giovani danno credito e voce a legittime tendenze ormai abbastanza diffuse in tutta la società europea. Così, come già ieri contro gli armamenti nucleari, oggi per una revisione di un indiscriminato utilizzo industriale dell'energia atomica, i giovani mostrano senza mezzi termini la loro profonda diffidenza e la loro contrarietà per scelte che si inseriscono in una visione del mondo basata sulla violenza alla natura e nei rapporti fra gli uomini.

Questa linea di tendenza fa l'Europa antesignana di un nuovo umanesimo, dove la scienza, la tecnologia e lo sviluppo non sono più fini a sé stessi, ma vanno necessariamente coordinati con il rispetto dell'ambiente per una miglior qualità di vita dell'uomo. Accanto alle meraviglie dei progetti quasi faraonici, come il ponte sullo Stretto di Messina e il tunnel della Manica, che farà l'Europa più unita da Palermo a Londra, l'Europa del nuovo umanesimo vuole giustamente riservare all'uomo un più attento esame delle ragioni più profonde della sua presenza nel mondo. Si tratta non tanto o non soltanto di ritrovare i limiti "moralì" di una scienza o di una tecnologia che si affacciano alle soglie del Duemila, quanto di indicare alcuni valori-obiettivo che possano più adeguatamente soddisfare l'uomo nella sua incessante attività per fondare in via definitiva una società liberata non solo dalle necessità materiali, ma anche dalla paura del futuro: quella paura che la sovranità assoluta degli Stati continua tuttora ad alimentare a causa del fronteggiarsi minaccioso di terribili armamenti forieri di ancor più tremendi olocausti.

Se le linee di tendenza della società europea sono queste, e se è esatta tale analisi, in questi valori-obiettivo c'è posto certamente per il federalismo e per l'unità europea. In questo senso, come per il passato l'Europa fu per il resto del mondo esempio di sopraffazione e di violenza, fondate sull'uso spregiudicato della tecnica della società industriale, così ora l'Europa può essere l'emblema di una nuova società pluralistica, dove la tecnologia tenga conto di altre esigenze ugualmente importanti, e i rapporti fra gli uomini e gli Stati siano parimenti improntati alle ragioni pacifiche del diritto e della giustizia. È questo in realtà un vero e proprio capovolgimento delle antiche relazioni fra l'Europa e il Mondo. Ma questa nuova centralità europea degli Anni Novanta è l'unica che sia poi ammissibile per l'Europa, che solo così potrà forse continuare per l'avvenire ad essere ancora reale punto di riferimento di una valida esperienza per l'intera civiltà umana."

## **Biblioteca**

### **Dalle Riviste**

"Il Mulino", anno LXVII, n. 496 (n. 2/2018), il Mulino, Bologna:

- Urbinati Nadia, *Cinque domande su democrazia e popolo*, pp. 327-334

"Il Mulino", anno LXVII, n. 497 (n. 3/2018), il Mulino, Bologna:

- Bottoni Stefano, *Accidente storico o ritorno alla storia? L'illiberalismo ungherese in prospettiva europea*, pp. 392-400
- Gajewski Pawel Andrzej, *La Polonia fra tentazioni sovraniste e identità europee*, pp. 401-407
- Bonazzi Mauro, *Il nazismo, l'antichità, l'Europa*, pp. 496-501

"Storia del pensiero politico", anno VII, n. 2/2018, il Mulino, Bologna:

- Stefanachi Corrado, *Gerald Toal, la geopolitica critica e i conflitti dello spazio post-sovietico*, pp. 283-294
- Carnegiutti Francesco, *L'Islam, ideologia del riscatto dei popoli del Terzo Mondo*, pp. 329-332

**IL PENSIERO FEDERALISTA** è un bollettino interno, a periodicità variabile, dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti "Mario Albertini", struttura operativa della Casa d'Europa "Altiero Spinelli", che viene inviato gratuitamente ai membri dell'Istituto e agli appartenenti alle Organizzazioni del Movimento Europeo in Sicilia che ne facciano richiesta. Presidente dell'Istituto è Rodolfo Gargano, direttore Elio Scaglione ([elio.scaglione@hotmail.it](mailto:elio.scaglione@hotmail.it)), segretario amministrativo Andrea Ilardi (cell. 328-3628179). Sono Membri onorari: Giusi Furnari Luvarà (Messina), Eugenio Guccione (Palermo), Francesco Gui (Roma), Sergio Pistone (Torino), Dario Velo (Pavia) - Anno XVIII n. 2, Maggio 2019 - Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 C. Santa, 91016 Erice (Trapani) - Website: [www.fedeuropa.org](http://www.fedeuropa.org) - E-mail: [istituto.albertini@fedeuropa.org](mailto:istituto.albertini@fedeuropa.org) - Tel. 0923.551745/891270 - Fax 0923.558340/23900 -