



TEORIA E STORIA DEL DIRITTO PRIVATO

RIVISTA INTERNAZIONALE ONLINE - PEER REVIEWED JOURNAL
ISSN: 2036-2528

Cosimo Risi

Alcune note sull' idea di Europa

Numero Speciale Anno 2022

Ombre del diritto

(a cura di F. Mancuso e V. Giordano)

Materiali dai seminari del PRIN 2017

'The Dark Side of Law'

www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com

Proprietario e Direttore responsabile
Laura Solidoro

Comitato Scientifico

A. Amendola (Univ. Salerno), E. Autorino (Univ. Salerno), C. Corbo (Univ. Napoli Federico II), J.P. Coriat (Univ. Paris II), J.J. de Los Mozos (Univ. Valladolid), L. Garofalo (Univ. Padova), P. Giunti (Univ. Firenze), L. Loschiavo (Univ. Teramo), A. Petrucci (Univ. Pisa), P. Pichonnaz (Univ. Fribourg), J.M. Rainer (Univ. Salzburg), S. Randazzo (Univ. LUM Bari), L. Solidoro (Univ. Salerno), J.F. Stagl (Univ. de Chile), E. Stolfi (Univ. Siena), V. Zambrano (Univ. Salerno)

Comitato Editoriale

A. Bottiglieri (Univ. Salerno), M. d'Orta (Univ. Salerno), F. Fasolino (Univ. Salerno), L. Gutiérrez Massón (Univ. Complutense de Madrid), L. Monaco (Univ. Campania L. Vanvitelli), M. Scognamiglio (Univ. Salerno), A. Trisciunglio (Univ. Torino)

Redazione

M. Beghini (Univ. Verona), M. Bramante (Univ. Telematica Pegaso), P. Capone (Univ. Napoli Federico II), S. Cherti (Univ. Cassino), C. De Cristofaro (Univ. Roma La Sapienza), N. Donadio (Univ. Milano), A. Guasco (Univ. Giustino Fortunato) P. Pasquino (Univ. Salerno)

Segreteria di Redazione

C. Cascone, G. Durante, M.S. Papillo

Sede della Redazione della rivista:

Prof. Laura Solidoro
Via R. Morghen, 181
80129 Napoli, Italia
Tel. +39 333 4846311

Aut. Tr. Napoli n. 78 del 03.10.2007
Provider Aruba S.p.A
Piazza Garibaldi, 8
52010 Soci AR
Iscr. Cam. Comm. N° 04552920482
P.I 01573850616 – C.F. 04552920482.

Con il patrocinio di:



Ordine degli Avvocati di Salerno



Dipartimento di Scienze Giuridiche
(Scuola di Giurisprudenza)
Università degli Studi di Salerno

I saggi che compongono questo numero speciale di Teoria e Storia del Diritto Privato sono stati sottoposti al giudizio di due Referees con il sistema del 'double blind'.

In Redazione per questo numero speciale: M. Luciano (Univ. Salerno), P. Pasquino (Univ. Salerno).

Alcune note sull'idea di Europa

SOMMARIO: 1. La pace perpetua – 2. Unione Europea – 3. Lo stato dell'arte – 4. Il profilo esterno – 5. La lezione di Jean Monnet

1. *La pace perpetua*

Alla fine del XVIII secolo Immanuel Kant scrive il libretto *La pace perpetua*, oggi considerato come il manifesto del cosmopolitismo. Lo stato, al pari dell'uomo, ha la naturale vocazione all'ostilità. La pace non è che la sospensione delle ostilità. Gli stati senza i limiti cogenti alla loro sovranità assoluta tendono al protezionismo economico che prelude al nazionalismo politico e all'esigenza di affermare gli interessi con la guerra.

Con i moderni mezzi militari, già tremendi all'epoca di Kant, la guerra può essere di distruzione di massa fino al 'cimitero dell'umanità'. Occorre limitare il potere assoluto dello stato con un sistema di regole a responsabilità delle parti, nella comunità internazionale non esiste un'autorità superiore. Gli stati accettano di limitare il loro potere sovrano grazie ad un sistema di regole. Passano così dallo *ius belli* allo *ius ad pacem*.

Le organizzazioni internazionali nascono da questa elaborazione di base, la sua prima consacrazione è nella Società delle Nazioni dopo la Prima Guerra Mondiale. L'idea si consolida nel secondo dopoguerra con l'Organizzazione delle Nazioni Unite. La SdN non decolla a causa della decisione americana di non partecipare, malgrado che fosse originariamente proposta dal Presidente Wilson.

Il fine delle organizzazioni internazionali è di preservare la pace mediante i mezzi diplomatici e politici. L'intervento militare non è escluso in principio, va legittimato dall'organizzazione che accorda di volta in volta il mandato a praticarlo. Le guerre non scompaiono dopo

la creazione dell'ONU, continuano in parecchi continenti con la forma di conflitti aperti o congelati (*frozen conflicts*). Questi ultimi possono riscaldarsi in qualsiasi momento e in seguito a qualsiasi provocazione. La guerra globale sembra uscire dall'orizzonte teorico e pratico. La guerra globale sarebbe ora l'ultima guerra possibile a causa delle armi di distruzione di massa. Albert Einstein, con il celebre paradosso, afferma che una quarta guerra mondiale sarebbe combattuta con l'arco e le frecce.

2. *Unione Europea*

L'Unione europea è l'organizzazione internazionale più complessa, grazie alle modifiche subite nel corso degli anni. Creata nel 1957 come Comunità Economica Europea (CEE) da sei stati membri con i Trattati di Roma, si trasforma in Unione europea nel 1993 con il Trattato di Maastricht. Nel frattempo i Sei originari diventano Ventotto, ora Ventisette con il recesso del Regno Unito (2016-2019). Altri paesi europei sono in lista di attesa per aderire, con alcuni i negoziati procedono, con altri (Turchia) sono di fatto bloccati.

I Sei fondatori contano vinti e vincitori: Germania, Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo. L'originario progetto di Jean Monnet punta alla cooperazione in materia di difesa come prioritaria per superare le reminiscenze dell'antica ostilità fra Francia e Germania. Il suo Trattato per la Comunità Europea di Difesa è rigettato dall'Assemblea francese (1954). Di qui l'esigenza di procedere con l'integrazione economica in priorità.

L'Unione, ora retta dal Trattato di Lisbona (2009), è un'organizzazione regionale con competenze quasi universali e con poteri legislativi che riguardano direttamente i cittadini. Gli organi dell'Unione, detti istituzioni, sono di natura politica, giurisdizionale, bancaria.

Il Consiglio europeo è composto dei Capi di Stato o di Governo e del Presidente della Commissione. È presieduto da una persona terza, scelta dallo stesso Consiglio europeo con un mandato rinnovabile di due anni e mezzo.

Il Consiglio (dei Ministri) è composto dei Ministri degli stati membri, si riunisce in numerose formazioni in funzione della materia. Il Consiglio Affari Esteri è composto dei Ministri degli Esteri, è presieduto in via stabile dall'Alto Rappresentante.

La Commissione è composta di 27 personalità indipendenti, ciascuna proveniente da uno stato membro, senza rapporto funzionale con il paese di origine. Il Presidente è nominato dal Consiglio europeo in accordo con il Parlamento europeo.

3. *Lo stato dell'arte*

Dalla crisi finanziaria del 2008 l'Unione stenta a ritrovare se stessa. L'ulteriore colpo le viene inferto dal referendum britannico del 2016, quando un'esigua maggioranza della popolazione vota per il recesso: il primo durante il percorso dell'integrazione europea. La storia della Comunità-Unione aveva infatti visto il crescere continuo del numero dei membri, fino al *big bang* del 2004-07, ed il quasi corrispondente crescere delle competenze. L'uscita del Regno Unito segna un'inversione di tendenza, resa possibile dalla clausola del Trattato di Lisbona che contempla il diritto di recesso. Non è un caso che la clausola fu inserita nel testo proprio su indicazione della delegazione britannica. Non risultano altre domande di recesso, anche se alcuni stati membri dell'Est, il Gruppo di Visegrad, manifestano motivi di disagio rispetto all'incremento delle politiche comuni. Si veda in particolare la politica dell'immigrazione.

Il profilo dell'Unione è rimasto incerto durante la lunga fase della crisi finanziaria, con il collasso della Grecia e le difficoltà di altri stati membri del Sud. L'impronta dell'austerità, voluta dai paesi 'virtuosi' del Nord, ha prodotto l'onda lunga della disaffezione di parte della popolazione. Il sovranismo e il populismo, le varianti moderne del vecchio nazionalismo populista, serpeggiano nell'opinione pubblica e con risultati significativi sul piano elettorale, non tali però da scardinare la tradizionale alleanza in seno al Parlamento fra Socialisti e Democratici e Popolari con l'aggiunta dei Liberali. Resta indefinita per certi aspetti la posizione dei Verdi, in decisa crescita in Germania.

La nomina della Popolare tedesca alla guida della Commissione, del Liberale belga alla guida del Consiglio europeo, del Socialista spagnolo alla guida della politica estera, del Socialista italiano alla guida del Parlamento, rinnova la vecchia alleanza, stavolta in chiave europeista e anti-sovranista.

Il sovranismo è in effetti un limite all'azione europea specie nei confronti dei paesi terzi. I singoli stati membri, persino i più grandi, poco possono sulla scena internazionale dove il confronto avviene con gli attori globali. Le crisi che si susseguono nel mondo vedono l'Unione spesso in posizione di difesa se non remissiva. La diplomazia declaratoria si esaurisce in se stessa, mentre sarebbero opportune strategie di ampio respiro sorrette dalla determinazione a operare sul terreno.

Il tema della difesa europea è cruciale sia riguardo ai rapporti con la NATO e gli Stati Uniti sia riguardo a Cina e Russia. La Commissione von der Leyen sembra intenzionata ad approfondire il tema per dare smalto al profilo esterno dell'Unione. Questa si qualifica nei rapporti internazionali più che nei rapporti interni. Nel mondo globalizzato è un'esigenza vitale.

4. Il profilo esterno

L'Europa è la parte settentrionale del Mediterraneo, nasce dall'Africa cui era legata agli albori della vita. L'Europa occidentale quale uscita dalla Seconda Guerra Mondiale era opposta all'Europa orientale. La stessa matrice post-bellica ma sistemi politici e ideali divergenti, fino a isterilirsi nella contrapposizione fra il Bene e il Male. Ciascuna parte considerava se stessa come il Bene e l'altra come il Male. Poi il 'nostro' Bene prevalse senza combattere. Quella di velluto dei primi Novanta del XX secolo fu la prima rivoluzione incruenta della storia d'Europa. La linea di divisione però rimase, si spostò più a est. Alcuni paesi già dell'orbita sovietica divennero membri dell'Unione europea, altri (Ucraina, Moldova) rimasero in una zona grigia. Non più sottoposti all'egida di Mosca, da cui anzi tentano di prendere le distanze il più possibile, ma neppure ammessi nel sistema di Bruxelles.

Il binomio classico nella storia dell'integrazione europea contempla allargamento e approfondimento. L'allargamento è l'estensione territoriale dell'Unione fino a punti mai raggiunti prima, a est e anche a sud, si pensi a Cipro e Malta che portano il confine comune alle soglie dell'Africa e del Medio Oriente. Il che apre il fronte turco, la Turchia essendo il primo candidato all'adesione e l'ultimo a poterne beneficiare. Alcuni parlano seriamente di rompere definitivamente i negoziati di adesione, considerato che procedono stancamente da anni.

L'approfondimento è formalizzato nella formula dei Trattati di '*ever closer Union*'. Vale lasciarla in inglese, è lo slogan *a contrario* agitato dai Brexiters per riconquistare il potere: 'let's take back control'. Essi ignorano che il controllo fu ceduto consensualmente al primo federatore pacifico della storia d'Europa: l'allora Comunità.

Il Regno Unito non costituisce precedente. Per quanto altri stati membri manifestino difficoltà con l'*acquis* in materia politica, essi si difendono con la strumentazione interna del diritto europeo e non con l'opzione del recesso. La convenienza a restare fa premio sul controllo da riconquistare. Non hanno l'ambizione tardo imperiale di Londra di rifondare Global Britain.

L'allargamento ha la sua nemesi nel recesso britannico e la sua condanna alla lentezza dopo che la Commissione Juncker accertò *the enlargement fatigue*, letteralmente la fatica degli stati membri attuali ad accogliere i nuovi. Imperversava la crisi finanziaria e le ansie dell'Unione erano volte ad evitare il fallimento dei più indebitati per salvare l'unicità dell'euro se non la sua stessa sopravvivenza. La prospettiva del ritorno alle valute nazionali fu agitata a scopo polemico da alcuni, non fu accolta per la resistenza opposta in primo luogo dalla BCE. Il *whatever it takes* segna un punto di non ritorno: l'irreversibilità della moneta unica e, con essa, la tenuta della zona euro.

L'euro è il fattore di maggiore integrazione. Lo si potrebbe definire il vero motore del processo. Collega alcuni stati membri e non tutti, ne sono fuori quelli che potrebbero ma non vogliono e quelli che vorrebbero ma non possono ancora. È il nucleo duro attorno cui costruire quella Unione sempre più stretta a motivo della rinuncia britannica.

L'altro collante è il complesso dell'azione esterna. Sotto questo titolo il Trattato di Lisbona racchiude tutta la proiezione esterna dell'Unione: dalla politica estera e di sicurezza alla difesa, fino alle politiche tradizionali del commercio e della cooperazione. I primi punti sono i più sensibili, tali da fare scattare le resistenze ed il riflesso condizionato di mettersi a riparo della bandiera nazionale.

L'alleanza con gli Stati Uniti e il Canada metteva al riparo l'Europa dalle preoccupazioni di sicurezza. Pagava un prezzo in termini di libertà politica, i suoi margini di manovra erano interstiziali, guadagnava la propria difesa a costo ridotto. Il trionfo del modello europeo di *welfare* si deve agli investimenti nel settore a detrimento delle sicurezze. Il differenziale per essere sicuri gravava sugli Stati Uniti: sia per la deterrenza nucleare che per la convenzionale.

Le Amministrazioni del Duemila, da Bush a Obama fino a Trump e Biden, hanno avviato il ripensamento delle priorità strategiche, fra queste l'Europa scende di rango per cedere il posto alla Russia, l'avversario tradizionale tolta la parentesi Eltsin, e la Cina, l'avversario dell'ultima ora e il più temibile per peso demografico e economico. Fronteggiare Pechino significa per Washington riorientare il dispositivo militare e l'apparato diplomatico. All'Europa spetta occuparsi in maniera più diligente che in passato del ridotto di casa. E cioè: l'Europa orientale, il Mediterraneo meridionale e orientale.

Le crisi che si susseguono nel Mediterraneo scuotono la quietudine europea. La dissoluzione della Jugoslavia con lo strascico di guerra civile è il primo banco di prova. Con una prestazione europea, e ONU, titubante ai limiti della codardia. Segue lo sconquasso delle Primavere arabe. Tutte abortite nel tentativo di democratizzare quei regimi e finite per suscitare non una pacifica transizione ma il caos. Siria e Libia ne sono gli esempi eclatanti.

I profughi partono dalla Siria e approdano in Europa via Libia. Sono la plastica rappresentazione del ricatto che l'Europa subisce. Essa affronta la crisi fra slanci umanitari (accogliamo tutti i bisognosi) e restrizioni (respingiamoli senza riserve). Le difficoltà di politica estera diventano difficoltà di politica interna. I movimenti nazionalisti – sovranisti, già attivi in risposta alla crisi finanziaria, trovano il tema di

elezione per le loro fortunate campagne. La minaccia dell'invasione si concretizza, la propaganda la connette maliziosamente agli attentati terroristici che il caos mediorientale esporta in Europa.

Crisi internazionale e crisi interna si cumulano in un vortice di insicurezza, si mettono in discussione i rudimenti della civile convivenza e del diritto umanitario. Se la strategia europea fosse stata di saggia prevenzione e non di scomposta reazione, lo spartito suonerebbe diversamente. Ed invece attendiamo che soggetti terzi nella contesa (Russia e Turchia) intervengano per accennare ad una risposta che non sia meramente declaratoria. Nella prassi di Bruxelles una dichiarazione non si nega a nessuno.

Agire prima e dichiarare poi. Il tema della sicurezza torna alla ribalta. Di ritorno si tratta infatti, basti pensare all'evoluzione del pensiero di Jean Monnet.

5. *La lezione di Jean Monnet*

Nel 1940 Jean Monnet si pone il problema di difendere «la giustizia e la libertà contro l'asservimento ad un sistema che riduce l'umanità alla condizione di robot e schiavi». Il riferimento è all'avanzata tedesca in Francia ed alle manovre dell'alleato italiano. È lo scontro di civiltà quale sarà definito nei Novanta in relazione all'Occidente e all'Islàm politico.

Le liberal-democrazie sono esposte alla mortale minaccia del totalitarismo. Il conflitto non è solo militare, è ideale. La civiltà europea è a rischio. Solo lo sforzo congiunto delle democrazie può salvarla. Di qui l'esigenza di proclamare un'Unione franco-britannica, di due paesi differenti sul piano istituzionale e uniti dal medesimo sentire democratico. L'Unione è il prodromo di un'organizzazione talmente vasta da abbracciare buona parte del Continente, una volta liberato dal nazi-fascismo.

Monnet lancia il progetto di Dichiarazione d'Unione franco-britannica (Londra, giugno 1940) perché le due nazioni da separate diventino un'Unione. Alla base è la Costituzione per istituire «organi comuni per la difesa e la direzione della politica estera». Solo in seguito l'Unione si sostanzierà degli affari economici e finanziari, la priorità è la

difesa comune nel momento della grave minaccia all'indipendenza francese.

All'esterno l'Unione guarda agli Stati Uniti, l'alleato naturale nello scontro fra civiltà, chiede di portare «alla causa comune l'aiuto della loro potenza materiale». La Francia cade prima che la Dichiarazione sia adottata. Questa contiene i germi del successivo pensiero di Monnet. Il Continente andrà ricostruito attorno ad un'Unione fra stati membri politicamente affini anche se istituzionalmente diversi. Il collante è la direzione comune della politica estera e la difesa comune. Non una costruzione economico-commerciale, come sarà la pista di ripiego di CECA e CEE, ma un'organizzazione dai tratti spiccatamente federali. Avante in dote la cittadinanza comune ed un Parlamento comune, frutto almeno allora della sintesi fra i Parlamenti nazionali.

L'assetto post-bellico è gravato dal peso dell'Unione Sovietica, l'alleato di comodo della guerra e l'avversario formidabile sul piano ideologico e politico. E questo prima che l'Europa sia spartita nelle due aree d'influenza, con l'espansione sovietica fino alla vecchia capitale del Reich.

Nel 1943 Monnet è consapevole che l'Europa frammentata dell'anteguerra, con il bagaglio di sovranità nazionali consunte dagli eventi, ha poco da dire nel nuovo assetto. Il campo è occupato da potenze continentali quali USA e URSS, rispetto alle quali l'Europa si trova ad essere il terzo incomodo. Costretta a barcamenarsi fra le alleanze che la vedono comunque socio di minoranza: l'Occidente dietro a Washington, l'Oriente dietro a Mosca.

Da Algeri scrive che «non ci sarà pace in Europa se gli stati si ricostituiscono su una base di sovranità con quello che comporta in termini di politica di prestigio e di protezione economica. Se i paesi d'Europa si proteggono di nuovo gli uni contro gli altri, la costituzione di grandi armate sarà nuovamente necessaria». Lo spettro del primo dopoguerra si riaffaccia: le sanzioni dei vincitori a carico dei vinti, il riarmo militare, il protezionismo economico. Monnet conclude che «la prosperità e gli indispensabili sviluppi sociali sono impossibili, a meno che gli Stati d'Europa non formino una Federazione o una entità europea che ne faccia un'unità economica comune».

A Monnet non preme definire il federalismo come in seno all'omonimo movimento. Gli interessa che non si riproduca la sovranità assoluta, il suo fallimento è evidente.

Nel dopoguerra si pone l'esigenza di riarmare la Germania Ovest per contenere la pressione sovietica che si esercita tramite la Germania Est. La Francia resiste all'ipotesi, che pure è caldeggiata da Washington. Germania e Italia non sono ancora membri NATO, democraticamente rigenerate possono entrare nel grande gioco delle liberal-democrazie contro il totalitarismo comunista. Monnet considera che il rebus tedesco non può risolversi con le ricette abituali, occorre uno scatto d'immaginazione. Il contenzioso franco-tedesco attorno a Saar e Ruhr va affrontato conferendo carbone e acciaio ad un'autorità sovranazionale dentro un patto che legghi i due paesi e quanti vorranno sottoscriverlo. Il Trattato CECA del 1951 è firmato a Parigi da sei Parti contraenti: oltre a Germania e Francia, da Italia e Benelux. Vincitori e vinti si ritrovano insieme sotto il cappello dell'Alta Autorità CECA.

Nel 1954 il fallimento della CED (Comunità Europea Difesa) segna un punto di non ritorno nel processo d'integrazione. Alla priorità politica si sostituisce la convenienza economica. Nasce la CEE con il Trattato di Roma, firmato dalle stesse Parti contraenti della CECA. Il modello 'sovranazionale' si allarga a nuove competenze, si avvia quel processo di '*ever closer Union*' che troverà l'apice nel Trattato di Maastricht del 1993.

La politica estera, di sicurezza e difesa torna ad essere espressione utilizzabile liberamente dopo gli anni dell'oblio seguiti alla CED. Il sistema appare organico: da una parte la moneta comune e l'istituzione chiamata a governarla, dall'altra il nucleo caldo della fusione politica.

La PESC conosce i suoi momenti alti e i suoi momenti bassi. Inutile ricordare la successione degli Alti Rappresentanti e la molteplicità delle dichiarazioni sui più svariati punti dell'agenda internazionale. Il peccato originale è la scarsa incisività, complice la *prise de décision* all'unanimità in seno al Consiglio.

L'irruzione sulla scena della Cina e dei soggetti non-statali quali la grande criminalità e il terrorismo internazionale complica il quadro. L'Europa può sempre contare sull'amico americano, solo che il suo aiuto non è più a piè di lista. Washington chiede l'allineamento politico e un

maggiore sforzo operativo: more boots on the ground and more money. L'impostazione pacifica se non pacifista dell'Unione si trova stretta nella nuova temperie. Il gioco si fa duro, almeno nel confronto diplomatico-commerciale, l'Europa resiste alle nuove regole, non ha la forza di imporne di diverse.

ABSTRACT

Il contributo non riflette sulle conseguenze del conflitto in Ucraina. Purtroppo mette l'accento sull'esigenza per l'Unione di ritrovare la storica vocazione a mettere insieme la politica estera e la difesa. I due argomenti centrali nel dibattito attuale. Le istituzioni a volte non sono in grado di decidere rapidamente. La regola dell'unanimità è una gabbia. Ritrovare lo spirito di Jean Monnet è la pista.

The paper was written before the war in Ukraine. It emphasizes the need for the Union to regain the historical vocation to a common foreign policy and defence policy. These are the crucial subjects in the current debate. Sometimes the institutions are not able to decide rapidly. The rule of unanimity is a cage. The Union does not react. We have to find out Jean Monnet's spirit: this is the right path forward.

COSIMO RISI

Email: cosimo.risi@gmail.com

