



5

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

a cura di
Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati

Fondazione
Venezia per
la Ricerca
sulla Pace



Quaderni



G. Giappichelli Editore

Fondazione "Venezia per la ricerca sulla pace"

Quaderno – 5

Fondazione “Venezia per la ricerca sulla pace”

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Membri emeriti

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

Membri

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

DIREZIONE EDITORIALE

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

REDAZIONE

SIMONA PINTON, Università Ca’ Foscari di Venezia

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

a cura di

Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2020 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-3429-4
ISBN/EAN 978-88-921-8842-6 (ebook - pdf)

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

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

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

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

INDICE

pag.

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

LA PARABOLA CECO-SLOVACCA NELLA PARABOLA DELLA MITTELEUROPA 1919-2019

Francesco Leoncini, Università Ca' Foscari di Venezia

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

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

Andrea Griffante, Istituto Lituano di Storia a Vilnius

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

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

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

COESIONE SOCIALE E SCELTE GEOPOLITICHE
I WELFARE STATE NAZIONALI NEGLI SPAZI EUROPEI (1919-2019)
Michele Mioni, Universität Bremen

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

IL PROGETTO SOVRANAZIONALE DELL'UNIONE
EUROPEA E IL COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO
Roberto Bin, Università di Ferrara

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

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

Francesco Bilancia, Università 'G. d'Annunzio' di Chieti-Pescara

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

DIMENSIONE PATTIZIA E DIMENSIONE COSTITUZIONALE
NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Bernardo Cortese, Università di Padova

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

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

Stéphanie Novak, Università Ca' Foscari di Venezia

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

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

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

Pasquale De Sena, Università Cattolica di Milano

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

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

Alessandra Pietrobon, Università di Padova

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

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

Duccio Basosi, Università Ca' Foscari di Venezia

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

pag.

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

RUSSIA, CINA E GRANDE EURASIA

UNA SFIDA ALL’ORDINE OCCIDENTALE

Aldo Ferrari, Università Ca’ Foscari di Venezia

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

APPENDICE

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

L'EUROPA TRA DIRITTI SOCIALI E DIRITTO INTERNAZIONALE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Venezia, 6 aprile 2020

Rolf Petri e Maria Laura Picchio Forlati