

FONDAZIONE «FILIPPO BURZIO»



L'invenzione della pace



a cura di
Umberto Morelli

Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito

FONDAZIONE «FILIPPO BURZIO»



L'invenzione della pace

a cura di
Umberto Morelli

Atti del convegno
Torino, 23 Novembre 2018
Aula Magna – Palazzo Arsenale

Comando per la Formazione e Scuola di Applicazione dell'Esercito

FONDAZIONE FILIPPO BURZIO

Presidente Alberto Sinigaglia

Vice Presidente Marco Weigmann

Comitato Direttivo

Cesare Annibaldi

Luigi Bonanate

Enrico Cravetto

Salvatore Cuoci

Mauro Forno

Massimo Giannini

Lionello Jona Celsia

Vittorio Marchis

Umberto Morelli

Simone Orenco

Costanza Roggero

Luigi Stefani

Comitato Scientifico

Livia Giacardi (presidente)

Paolo Bagnoli

Albina Malerba

Pier Franco Quaglieni

Francesco Tuccari

Segreteria

Carlo Galdi

© FONDAZIONE FILIPPO BURZIO, 2021

ISBN 978-88-945498-0-5

INDICE

PRESENTAZIONE

Alberto Sinigaglia 5

INTERVENTI

Dalla guerra come “grande illusione” all’ultima guerra”.

La nascita delle relazioni internazionali

Luigi Bonanate - Università di Torino 7

L’istituzione della Società delle Nazioni

e il diritto internazionale

Edoardo Greppi - Università di Torino 33

Tra internazionalismo e regionalismo:

l’invenzione della pace e l’idea d’integrazione europea

all’epoca delle guerre mondiali

Umberto Morelli - Università di Torino 51

La riconciliazione europea

e la sfida dei neonazionalismi del XXI secolo:

rischi e opportunità per la pace europea e mondiale

Mario Telò - Université libre de Bruxelles 73

SIGLE 103

INDICE DEI NOMI 104

INDICE DEI LUOGHI 109

L'invenzione della pace

Filippo Burzio, scrittore, filosofo, giornalista per due volte direttore della “Stampa”, era uno scienziato esperto di balistica, per questo ebbe fama internazionale e fu un importante docente della Scuola di Applicazione dell'Esercito. Neutralista convinto come il suo giornale, servì poi come ufficiale assegnato all'ufficio studi delle Officine di Artiglieria di Torino. Naturale perciò dedicare al centenario della Grande Guerra alcuni convegni della fondazione che porta il suo nome e svolgerli nell'Aula Magna della Scuola di Applicazione in cui ha la sede.

Il 14 novembre 2014, con il titolo *Una lunga vigilia. L'Italia verso la Prima Guerra Mondiale*, Valerio Zanone, allora presidente della Fondazione Burzio, Luigi Bonanate, Francesco Tuccari, Luigi Stefani e Mauro Forno scandagliarono le ragioni di chi sperava di tenere l'Italia fuori dal conflitto e le ragioni e gli interessi di chi voleva l'intervento e lo ottenne.

Il 21 settembre 2018, con *1918: dov'è la vittoria*, il Capo di Stato Maggiore della Difesa generale Claudio Graziano, il direttore della “Stampa” Maurizio Molinari e lo storico e scrittore Alessandro Barbero affrontarono la disfatta di Caporetto, la rivincita di Vittorio Veneto, la difficile diplomazia della pace, le conseguenze politiche, sociali, istituzionali sull'Europa.

Il 23 novembre 2018, *L'invenzione della pace* ci portò alla nascita delle relazioni internazionali, all'istituzione della Società delle Nazioni, all'idea d'integrazione europea, alla sfida dei neo-nazionalismi, a cercare cioè nella storia - come faceva Filippo Burzio e come induce a fare la migliore idea di cultura - le opportunità che dobbia-

mo ancora cogliere e i rischi che possiamo ancora evitare. Ne furono protagonisti quattro studiosi di prestigio internazionale:

Luigi Bonanate, Università di Torino: *Dalla guerra come “grande illusione” all’“ultima guerra”. La nascita delle relazioni internazionali.*

Edoardo Greppi, Università di Torino: *L’istituzione della Società delle Nazioni e il diritto internazionale.*

Umberto Morelli, Università di Torino: *Tra internazionalismo e regionalismo: l’invenzione della pace e l’idea d’integrazione europea all’epoca delle guerre mondiali.*

Mario Telò, Université libre de Bruxelles: *La riconciliazione europea e la sfida dei neo-nazionalismi del XXI secolo: rischi e opportunità per la pace europea e mondiale.*

Alberto Sinigaglia
Presidente della Fondazione
Filippo Burzio

Dalla guerra come “grande illusione” all’“ultima guerra”. La nascita delle relazioni internazionali

Luigi Bonanate

1. Da Norman Angell a George Wells

Una guerra che, per allora, fu la più grande mai vista nella storia (europea, almeno), e che avrebbe dovuto sgombrare il campo da ogni timore di guerra futura, “condannata” dalla scoperta che nessuna guerra produce “guadagni” per nessuno e dal fatto che la guerra è ormai del tutto obsoleta avendo ormai risolto tutti i problemi...

Questa “narrazione” della portata della Grande guerra — che a noi, un secolo dopo, appare pateticamente ingenua — discende da un dibattito politico-culturale di grande importanza che si trovò ad orientare una prima riflessione sulle relazioni internazionali (in quanto disciplina), a partire dal 1914¹. La causalità implicita in ciò è presto scoperta: è il momento nel quale il mondo vede le sue dimensioni planetarie inglobare quelle della vita politica dei vari stati (ormai quasi una cinquantina), e ciò richiede lo sviluppo di una specializzazione che se ne occupi. Troppi libri (molti tra i quali estremamente interessanti)² raffigurano la corsa verso la Grande guerra perché ci provi anch’io: ma colgo tra le loro considerazioni che allora si diffusero per il mondo la sensazione che il mondo stesse correndo verso un grande conflitto.

¹ Tecnicamente più preciso sarebbe posticipare l’*incipit* della riflessione specificamente internazionalistica al 1919, ma sarebbe burocratico soffermarvi ora. Riferimenti ampi e generali si trovano in E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1989*, Roma-Bari, Laterza, 1994.

² Ne indico due, soltanto a titolo di esemplificazione: L. Sondhaus, *Prima guerra mondiale. La rivoluzione globale*, trad. it. Einaudi 2014; F. Jacob - J. M. Shaw, eds., *War and Humanities. The Cultural Impact of the First World War*, Paderborn, Ferdinand Schöningh, 2019.

Due tendenze oggettive si andavano disegnando: da un lato, l’ascesa di alcune grandi potenze, più o meno accompagnata dal declino di altre (o dalla difficoltà di queste ultime di stare al passo con le prime); da un altro l’esaurimento della grande corsa colonialistica che, dopo aver coinvolto quasi tutto il mondo, non poteva non causare la crisi degli imperi più ampi. Se sotto questo secondo punto di vista, il “grande malato” era naturalmente l’impero turco, al livello del primo si delineava invece la preoccupazione per gli atteggiamenti che un “grande provocatore” andava assumendo: la Germania, naturalmente... Ma non è il mio compito ora affrontare queste importantissime pagine della storia internazionale³, bensì semplicemente riportarle alla funzione che ebbero nell’illuminare la nuova vicenda che appariva all’orizzonte. In questo senso non stupisce che una particolare ansia per questi nuovi problemi emerga nel mondo che ne sta ancora godendo i maggiori benefici (per paura di perderli?). Si tratta, ovviamente, della parte anglo-sassone del pianeta, nella quale mentre la Gran Bretagna governa ancora (o così sembra) saldamente il suo impero, anche se la sua corsa si è ormai arrestata, gli Stati Uniti sono invece in pieno movimento, in corsa, addirittura, verso la conquista di record scientifici industriali finanziari e commerciali che li proietteranno ai vertici dell’importanza internazionale.

È questo il contesto nel quale un movimento “internazionalistico” internazionale (ma prevalentemente anglo-sassone) si avvia. Dico subito quale ne fosse il presupposto etico (che poi purtroppo dovremo accantonare, perché di esso si parlerà sempre meno): la pace, ovvero il principio in quel contesto formulato da uno dei *maître à penser* del tempo, Thomas Hill Green, con queste parole:

³ Ho cercato di farlo, sistematicamente, in *Il sistema dei rapporti internazionali dalla politica di potenza al multipolarismo*, in N. Tranfaglia - M. Firpo, (curatori), *La storia*, vol. IX, *L’età contemporanea*, 4. *Dal primo al secondo dopoguerra*, Torino, UTET, 1986.

i conflitti tra gli stati non sono inevitabili. Non vi è niente nella natura degli stati che, data una molteplicità di stati, possa costituire un guadagno per uno e una perdita per un altro⁴.

Parole chiare e semplici, direi. Non che pensieri del genere non potessero essere pensati altrove: Henry Dunant e Frédéric Passy ebbero il premio Nobel per la pace nel 1901; Bertha von Sutter nel 1905 e Teodoro Moneta nel 1907, tutte nobili figure di un pacifismo pre-moderno (se così posso chiamarlo) che fornì le basi ideali e culturali dei movimenti del XX secolo.

Se i primi circoli internazionalisti furono (lo vedremo tra un attimo) britannici, non va scordato che nel corso dei primi anni del secolo un grande (controverso, infelice e sfortunato) personaggio, Woodrow Wilson (futuro Presidente degli Stati Uniti) aveva già dato voce dalla sua cattedra di costituzionalista alla possibilità che qualche forma di organizzazione internazionale apparisse (avrà poi il premio Nobel per la pace nel 1919), o che il capostipite di una famiglia di acciaieri, Andrew Carnegie, probabilmente l’uomo più ricco del mondo (al suo tempo), di Pittsburgh, di origine scozzese, fondasse il Carnegie Endowment for International Peace, con una donazione di 10 milioni di dollari... Il ponte tra United Kingdom e United States viene, in quegli stessi anni, costruito da tale Norman Angell (inglese, nato nel 1872), futuro premio Nobel, a sua volta (nel 1933), che si trasferirà — giovane e valente giornalista — negli Stati Uniti dove pubblicherà (a partire dal

⁴ Th. Hill Green, *L’obbligazione politica* (1885-88), trad. it. Catania, Giannotta, 1973, § 166. Hill Green (1836-1882), professore di filosofia morale, e uno dei massimi rappresentanti del neo-idealismo britannico dell’Ottocento, una sorta di idealismo post-hegeliano, che è alle origini di quello che sarà il socialismo fabiano di poco successivo. Gli altri grandi nomi di quel periodo sono A. C. Bradley, B. Bosanquet, E. M. Sidgwick, coautori, tra gli altri, di *The International Crisis in Its Ethical and Psychological Aspects. Lectures delivered in february and march 1915*, London. Oxford University Press, 1915.

1909, successive edizioni del libro si ripeterono sovente negli anni) *La grande illusione*⁵, che diventò immediatamente un best-seller mondiale, tradotto allora in 25 (sic!) lingue.

In che consista tale “grande illusione” è presto detto: si tratta di quella che si fonda sul pregiudizio che la guerra sia un affare e le terre conquistate arricchiscano il nuovo padrone. Ma non è vero che

le nazioni abbiano a guadagnare dagli scontri armati, dal militarismo, dalla guerra, o dalla conquista⁶;

le guerre costano e distruggono; le terre (ancorché occupate) restano in sostanza nella proprietà o nella disponibilità dei vecchi proprietari. Tutto ciò è dimostrato dal fatto che molti stati da sempre pacifici sono anche tra i più prosperi e ricchi del mondo... L'irrazionalità è dunque la cifra fondamentale dell'analisi critica di Angell, che tuttavia può anche apparire ingenua e facilmente contestabile. Ma non è questo il profilo che ci interessa oggi, bensì l'incredibile successo che questo volume, opera di un “dilettante” (lo dico con il massimo rispetto), allora ebbe e che per noi oggi appare come un segno dei tempi, o quanto meno come uno degli indicatori possibili dell'inconsapevolezza con la quale l'Europa finì a capofitto in guerra. Infatti, se la Francia fin da subito si lanciò nello scontro (so-

⁵ Il titolo completo è *The Great Illusion. A Study of the Relation of Military Power to National Advantage*. In realtà, quel testo era già stato, parzialmente pubblicato, a spese di Angell stesso, nel 1908, con il titolo *Europe's Optical Illusion*; ampliato e con il nuovo — e destinato a diventare famosissimo — titolo il libro è pubblicato l'anno successivo da Putnam's Sons, New York. L'edizione considerata principale è quella del 1913 (New York, Putnam's Sons), alla quale corrisponde la traduzione italiana pubblicata da E. Voghera (Roma), 1913.

⁶ Così, sinteticamente, l'autore di uno dei pochi saggi dedicati ad Angell: J. D. B. Miller, *Norman Angell and International Relations*, in D. Long - P. Wilson, eds., *Thinkers of the Twenty Years' Crisis*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p.105. Un altro saggio di riferimento è quello di C. Navari, ‘*The Great Illusion' Revisited: the International Theory of Norman Angell*, in «Review of International Studies», XV, n. 4, 1989.

gnando la grande “rivincita”?)⁷ e intanto che l'Italia rimuginava tra sé e sé lungo un anno intero la decisione su quale fosse il migliore alleato, che individuò nella Francia al fianco della quale si schierò, il nostro brillante giornalista se ne esce (non l'unico, come vedremo, ma tra i primi) con affermazioni ben distinte. Con toni pacati e fermi, Angell oppone, a chi temeva che la neutralità dell'Inghilterra potesse emarginarla, che al contrario, conservando le sue forze, si potrà ritrovare, a guerra finita, come la maggiore potenza in tutta Europa, mentre voler fermare a tutti i costi la Germania (pur con tutte le responsabilità di quest'ultima) equivarrebbe soltanto a spalancare grandi orizzonti di conquista alla Russia e ai suoi alleati slavi. In conclusione,

Noi possiamo servire nel modo migliore la civiltà, l'Europa — Francia inclusa — e noi stessi, conservandoci come l'unica potenza in Europa che non ha ceduto alla follia della guerra⁸.

Come se l'entrata in guerra fosse stata, insomma, una gran iattura, anche se probabilmente inevitabile... Ma non è questo il tema del momento, perché quel che mi sembra interessante e — ai fini complessivi del mio tema — determinante è l'atteggiamento che va sviluppandosi allora nel mondo anglo-sassone, nel quale

⁷ Basterebbe la lettura di alcuni scritti di personalità intellettuali influenti come E. Durkheim e H. Bergson per cogliere lo scatenamento delle emozioni; v., per il primo, *La Germania al di sopra di tutto*, ed. it. a cura di M. A. Toscano, Torino, Aragno, 2015; e del secondo, *La signification de la guerre*, Paris, Bloud et Gay, 1915 (su quest'ultimo v. anche C. Zanfi, *Civiltà e barbarie nei discorsi di guerra di Bergson. Dallo scontro franco-tedesco a una nuova idea di civilisation*, in *La Grande guerra. La scienza, le idee, gli uomini*, Atti del Convegno Bologna, 9-10 maggio 2016, Accademia delle scienze dell'Istituto di Bologna, Roma, Accademia nazionale delle scienze detta dei XL, 2017). Tutt'altro era lo spirito con cui affrontò la guerra, R. Rolland, ma questa è tutta un'altra storia, al quale fa riferimento nella temperie del tempo B. Croce, in *L'Italia e gli studi*, pubblicato sulla “Critica”, il primo settembre 1917 (poi in *Pagine sulla guerra*, Bari, Laterza, 1928).

⁸ N. Angell, *On the Impending Crisis*, lettera all'Editor del «London Times», del 31 luglio 1914, poi in *The New York Times, Current History of the European War*, I, n. 1, december 1914, pp. 107-108.

fior fiore di intellettuali che precedentemente di tutt’altro si erano occupati incominciano a riflettere sulla guerra in corso. Sinteticamente, mi si lasci dire che l’atteggiamento anglosassone in quel momento è: la Germania va indubbiamente fermata, ma la sua sconfitta non dovrà essere vissuta come una disgrazia per i tedeschi che anzi grazie a quell’esito torneranno sulla retta via! Ascoltiamo le parole di un, allora, *maître à penser* inglese:

Se la Germania fosse condannata a vincere questa guerra, essa potrebbe continuare — quanto a lungo non sappiamo — a esser vittima di un ideale perverso. Ma ogni inglese che onori e ami quel suo spirito che si esprime nella sua musica, in filosofia, e nella poesia, deve desiderare la sua totale disfatta per amor di se stesso così come del suo paese e del mondo intero. È incredibile che quel suo spirito sia morto, e che quell’angoscia non la risvegli dal suo sogno diabolico⁹.

John Hobson, il “padre” dell’imperialismo¹⁰, immagina, fin dal 1915, che il mondo debba muoversi verso un “governo internazionale” costruito da una futura Lega della pace, perché

quasi tutti si augurano che, quando questa guerra sarà finita, sarà possibile assicurare le condizioni di una pace duratura riducendo il potere del militarismo e dando una sistemazione più solida alle relazioni tra nazioni¹¹.

⁹ A. C. Bradley, *International Morality: the United States of Europe*, in Autori vari, *The International Crisis in Its Ethical and Psychological Aspects*, London, Oxford University Press, 1915 (si noti la data: la guerra era da poco iniziata. Come non sottolineare il riferimento di Bradley a degli Stati Uniti d’Europa? Non è l’unico a farlo; nello stesso 1915 A. Zimmern (che sarà poco più avanti il nostro protagonista) parla, ad esempio, di «Stati dell’Europa unita», cfr. *Nationality and Government. With Other War-Time Essays*, New York, McBride & Co., 1918, p. 45.

¹⁰ Cfr. J. A. Hobson, *Imperialism. A Study*, London, Allen & Unwin, 1902 (trad. it. Milano, ISEDI, 1974).

¹¹ J. A. Hobson, *Towards International Government*, London, Allen & Unwin, 1915, p. 11.

La novità delle circostanze spinge S. Webb (laburista fabiano) a suggerire che si incominci (qui, siamo nel ’16) a ragionare su come la ricostruzione economica del mondo potrà avvenire «quando arriverà la pace»¹². Potrei enumerare altri simili e analoghi interventi rivolti principalmente a un futuro che chi vive tra il 1914 e il 1916 già immagina come un mondo nuovo. Ma non posso trascurare altri due studiosi che meglio di tutti gli altri simboleggiano lo spirito dei tempi: si tratta di George Wells (l’autore di un famosissimo romanzo del 1898, *The War of the Worlds*, che è considerato il precursore della fantascienza), e di Leonard Woolf, autore di un Rapporto, *International Government*¹³ nel 1916 (un po’ una mappa orientativa e propedeutica rispetto a ciò che sarà poi il Covenant della Società delle Nazioni)¹⁴, personaggio centrale nella vita culturale della Londra del tempo, molto più noto tuttavia per essere stato il marito di Virginia Woolf.

Per quanto ora di nostra competenza, Wells pubblica, all’inizio della guerra un articolo sul «Times», intitolato *The Fourth of August - Europe in War*, che si apre con un’affermazione che è ad un tempo quasi profetica, e forse ingenua, ma estremamente audace (per quel momento):

¹² Cfr. S. Webb, *When Peace Comes — The Way of Industrial Reconstruction*, Fabian Tract No. 181, London, The Fabian Society, 1916, p.1.

¹³ Una precisazione terminologica: quando Hobson, Woolf e altri parlano di “international government” non fanno sostanzialmente riferimento a una istituzione, ma all’idea di una «regolazione delle relazioni tra stati, nazioni o popoli grazie ad accordi internazionali», L. S. Woolf, *International Government, Two Reports Prepared for the Fabian Society*, London, Allen & Unwin, 1916, p. 141. Non sembra aver avuto successo, relativamente al termine affine “governance” la proposta di M. Telò, *L’Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004, che la traduce “governazione”.

¹⁴ Un’osservazione analoga riguarderà, poco più avanti, anche un lavoro di A. Zimmern, corroborando la sensazione che il tema fosse allora ben presente nel dibattito anglo-sassone.

La sconfitta della Germania (aveva idee ben chiare, come si vede) può aprire la strada al disarmo e alla pace su tutta la terra. Tutti coloro che amano la pace non possono avere altra speranza nel presente conflitto che la sua disfatta,

e conclude:

Appaiono dichiarazioni di voler sguainare le spade contro la Germania. Ora si leva la spada della pace¹⁵.

Questa posizione non sarebbe forse tanto notevole se non fosse che in poche settimane una raccolta di suoi articoli, pubblicata nell’ottobre, ottiene tanto successo da venir ristampata tre volte in quello stesso mese con un titolo che gli valse probabilmente, più del contenuto, il successo! La formula della «guerra che porrà fine alla guerra» (*The War That Will End War*) è allo stesso tempo suggestiva e ingenua, riduttiva ma maliziosa. Lancia una speranza: dopo questa guerra, la voglia di farne ancora scomparirà e l’umanità vivrà per sempre in pace; ma nello stesso non esita a rinfocolare lo spirito di guerra per vincere *quella* guerra. Nessuno odia la Germania, ma senza che essa venga sconfitta non ci sarà pace: può trattarsi di una conseguenza “locale”, ristretta al tempo corrente, ma può anche darsi che dopo “quella” guerra non ci sarà bisogno di altre. Bisogna leggere:

Questa è una guerra per la pace. Mira dritto al disarmo. Punta a una sistemazione che impedirà questo tipo di cose per sempre. Ogni soldato che combatte contro la Germania è oggi un crociato

¹⁵ H. G. Wells, *The Fourth of August - Europe in War*, ora in *The New York Times, Current History of the European War*, I, n. 1, december 1914, p. 87 e p. 89. Non mi ci soffermo, ma va considerato che nelle posizioni di Wells, così come di molti altri intellettuali inglesi del tempo, non c’è alcuna affermazione astiosa nei confronti della Germania. Il punto per loro era: l’importante è impedire che la Germania possa continuare a far guerre in futuro, senza negarne le qualità culturali e ideali. «Mai nessuna guerra è giusta quanto questa contro la Germania (...) ma bisogna ricordarsi che lo scontro dell’Europa con la Germania riguarda lo Stato e non il popolo tedesco», aggiunge subito dopo (ancora Wells, p. 87).

contro la guerra. Questa, la più grande di tutte le guerre, non è semplicemente un’altra guerra — è l’ultima guerra!¹⁶.

Come dire: per intanto bisogna che quella che è in corso finisca, e finisca con la nostra vittoria; poi penseremo al modo di sistemare la società internazionale perché di guerre non ce ne siano davvero più, in futuro. Ecco il terreno sul quale si appoggia — e lo esploreremo meglio tra poco — la proposta di sottoporre questo tipo di problemi, che stanno al centro della vita di rapporto tra gli stati, a uno studio di tipo scientifico, portandoli all’interno del mondo universitario. Non assumerebbe tuttavia la grande rilevanza che vorrei dare a questa pagina di storia cultural-internazionalistica se non menzionassi, almeno, un’altra “grande illusione”, meglio, una “dis/illusione”, rappresentata dall’incapacità dimostrata dai “costruttori” del nuovo mondo di capire che ciò che stava sorgendo non era destinato ad assecondare i loro sogni, ma al contrario a sabotarli, o meglio, a sovvertirne la portata. Mi riferisco al fatto che, accanto a quello dell’organizzazione internale, un altro imponente disegno politico andava organizzandosi ed estendendosi: si tratta del grande (e soventissimo trascurato dalla storiografia, che guardava e guarda ai fatti interni e ne trascura le connessioni internazionali) sviluppo dei movimenti fascisti in Europa. Tra il 1920 e il 1938 sono 17 gli stati europei che vanno a comporre una concentrazione autoritaria, non trascurando la quale sarebbe stato forse più facile capire in quale direzione l’aria del tempo soffiasse... Non si tratterà dunque soltanto di “domare” la Germania: la partita era ben più importante. A combatterla furono democrazie internazionalistiche e autoritarismi nazionali. Sappiamo come andò a finire.

2. Da Bernard Shaw a Leonard Woolf

Con quest’ultima prospettiva — che cosa fare per abolire la guerra — potremmo dire che siamo arrivati al cuore del tema che

¹⁶ H. G. Wells, *The War that Will End War*, London, Palmer, 1914, p. 14.

volevo esporre: in una parola, l'intenzione potrebbe riguardare semplicemente la creazione di un sistema giuridicamente solido di ordine internazionale, quel governo internazionale che ho ricordato prima e che, per chiarire le cose, potrebbe essere ridefinito come una forma di “governabilità” delle relazioni internazionali. Ma bisognava prima sgomberare il tavolo da qualche ingenuità o pregiudizio: ci pensa il grande drammaturgo G. Bernard Shaw, che antepone alla seconda edizione del libro di Leonard Woolf, che non a caso si intitola proprio *International Government*, una sua *Introduzione*. Corrosivo e affilato, come sempre, Bernard Shaw scioglie in una parola i dubbi sul destino della guerra:

La guerra può fare molte cose, ma non può abolire la guerra. Nessuna pace può essere la pace conclusiva¹⁷.

Già prima Shaw aveva sentito risuonare la formula di Wells sul futuro, tant'è vero che l'aveva evocata a sua volta in un articolo:

Se questa guerra non sarà la fine della guerra in Occidente, i nostri alleati di oggi possono essere i nemici di domani, come lo erano stati ieri, e i nostri nemici di oggi gli alleati di domani dopo esserlo stati ieri,

e propositivamente concludeva:

Dobbiamo usare la guerra per dare il *coup de grace* alla diplomazia e all'autocrazia medievali, all'esportazione anarchica dei capitali

e dobbiamo

convincere il mondo che la Democrazia è invincibile¹⁸.

Se non esiste una “guerra che porrà fine a tutte le guerre”, è pur vero che la lunga durata della grande guerra faceva crescere una

specie di grandioso appello alla fine di un’“abitudine” così aberrante: battaglie come quella della Marne, di Ypres, di Verdun o della Somme, aprirono gli occhi al mondo, nel quale dunque incominciano a pullulare appelli alla sospensione delle ostilità, in primo luogo, e poi alla ricerca di alternative pacifiche alla guerra. La Grande guerra venne a costare all'incirca 8 milioni di morti — per allora la guerra più mortifera della storia, che decuplicava e più la cifra-record della Guerra civile americana (600.000 vittime circa), anche se rappresentò meno del 20% della Seconda guerra mondiale.

Siamo così pronti, ora, a collocare nel nostro scenario un libro che fu importantissimo al suo tempo (1916), ma poi del tutto dimenticato, e che rappresenta comunque lo specifico momento di svolta tra la pura e semplice buona volontà e l'impegno diretto e specifico. Fin dal titolo, *International Government*, il Rapporto di Woolf segnala la sua programmaticità¹⁹: nella sua prima parte il Rapporto rappresenta la situazione internazionale del tempo dal punto di vista giuridico e delle istituzioni che già esistono e potrebbero favorirne l'ordine politico; nella seconda, compare invece quello che potremmo definire come un progetto contenente *in nuce* la carta fondativa di una qualche grande istituzione internazionale a vocazione universale. Naturalmente anche Woolf sa che «è impossibile rendere la guerra impossibile»²⁰, ma non perde l'occasione per una riflessione che — mi si permetta di dire — ha risuonato nelle mie orecchie per tutta la mia vita di studioso. Dice

¹⁷ G. B. Shaw, *Introduction* a L. Woolf, *International Government*, cit. p. IX.

¹⁸ G. B. Shaw, *Commons Sense about the War*, The New York Times, *Current History of the European War*, I, n. 1, 1914, pp. 59-60. Come non sottolineare che nelle parole di Shaw scivola, come per caso la parola “democrazia”? Un lungo saggio di Th. H. Dickinson, *Bernard Shaw and Woodrow Wilson*, in «The Virginia Quarterly Review», VII, n. 1, 1931, insisteva sull'influenza che l'articolo di Shaw aveva avuto sul Presidente americano (ma non pare del tutto convincente).

¹⁹ Naturalmente non proponendo la costituzione di un governo vero e proprio, ma perorando la possibilità di governare (controllare) la vita internazionale.

²⁰ L. Woolf, *International Government*, cit., p. 130 (cito dalla seconda edizione, quella che reca l'Introduzione di B. Shaw). Come si vede, in positivo o in negativo, il nesso guerra-abolizione ricompare in più casi. Un'analisi approfondita del libro di Woolf è quella di P. Wilson, *Leonard Woolf and International Government*, in D. Long - P. Wilson, eds., *Thinkers of Twenty Years' Crisis*, cit., spec. pp. 126 e sgg.

Woolf, al termine del primo Rapporto, quindi in una posizione in qualche modo privilegiata:

Sono le tenebre, il dubbio, l’ignoranza che generano paura, ed è la paura che genera la guerra²¹.

Non so dire se sia sufficiente, ma è dunque la luce ciò che potrebbe illuminarci! Il cammino che essa dovrebbe illuminarci ha un nome: il governo internazionale, che

Nella sua accezione più ampia (...) significa la regolazione delle relazioni tra Stati, Nazioni, o Popoli per mezzo di un accordo internazionale²².

Il secondo Report — che Woolf considera non esclusivamente teoretico, ma di più ampio respiro perché deve affrontare i problemi della costruzione di tale “governo” — espone una specie di preliminare stesura di quello che potrebbe essere lo statuto di una futura grande istituzione, che per noi sarebbe stata — e sarà — la Società delle Nazioni²³.

Possiamo così dire di aver tratteggiato il clima culturale di quelli che furono i movimenti preparatori non soltanto della Società delle Nazioni, ma anche (e proprio questo è il mio tema) della decisione presa nel 1919, di istituire la prima cattedra universitaria di relazioni internazionali della storia.

3. Da Zimmern a Zimmern

Sir Alfred E. Zimmern, nato a Surbiton, Surrey, il 26 gennaio 1879, morto a Avon, Conn., il 24 novembre 1957: chi era costui?

²¹ L. Woolf, *International Government*, cit. p. 135.

²² L. Woolf, *Op. cit.*, p. 141 (ho conservato le maiuscole apposte dall’autore).

²³ Questa sorta di prefigurazione è riconosciuta a Woolf e a Webb (altro autore al quale abbiamo fatto riferimento più indietro) da P. Wilson, *Leonard Woolf and International Government*, cit., p. 137.

Zimmern è stato il primo professore di “Relazioni internazionali” al mondo — la cosa può sembrare insignificante e in astratto lo è, perché in realtà l’aspetto più importante dal punto di vista della storia culturale dell’Occidente (quanto meno) riguarda appunto non il “chi” ma il “che cosa”, ovvero, nel nostro caso, la disciplina delle relazioni internazionali.

Si può dire che almeno a partire dal XVI secolo esista una realtà che riguarda i rapporti tra entità chiamate “stati”. Non è certo questo il luogo per discettarne, mentre è da notar che su questa pratica non esista (quasi)²⁴ alcuna forma di analisi, osservazione, giudizio, che non siano quella giuridica e quella storiografica. Potrei dire — in modo un po’ provocatorio, ma tutt’altro che insostenibile — che mentre la politica interna, almeno da Aristotele in poi, è oggetto ufficiale di una disciplina chiamata “scienza politica”, per quella politica che si sviluppa tra gli stati non esiste alcuna consolidata sede — certo Tucidide ha parlato di una guerra che coinvolgeva delle città-stato, e così nei secoli altri hanno discusso altre guerre, altri eventi, altre congiunture: ma nulla di programmatico, sistematico, consolidato. Questo vuoto venne colmato con l’inaugurazione di una cattedra di “International Politics” nel maggio 1919, nell’Università di Aberystwith, in Galles. Ma prima di incamminarci su questo particolare sentiero è giusto riflettere sulle ragioni di quella anomalia.

Assodato che, in termini estremamente semplificatori, noi definiamo le relazioni internazionali come lo studio della guerra e di tutto ciò che, nell’evitarla o nel combatterla, la circonda, il problema è che nessun tentativo sia stato fatto a lungo per raccogliere intorno a questa importantissima evenienza della storia umana (si

²⁴ Non ricordo che un solo grande classico internazionalistico sul tema: H. Bull - A. Watson, curatori, *L’espansione della società internazionale. L’Europa e il mondo dalla fine del Medioevo ai tempi nostri*, trad. it. Milano, Jaca Book, 1994.

potrebbe facilmente dimostrare che non esiste fatto sociale umano più importante di questo, a seguito delle sue incommensurabili forme di coinvolgimento di risorse umane, spirituali e materiali) un *corpus* di conoscenze consolidato, organizzato e sistematizzato, come è per ogni disciplina scientifica. I problemi sembravano essere confinati al puro e semplice accadimento delle guerre, prima delle quali e dopo le quali la vita internazionale aveva un suo regolare e universale modo di svilupparsi — la guerra era un puro e semplice, per quanto sgradevole, incidente di percorso di una evoluzione storica mirante a un costante incrementalismo. Ma anche le guerre crescevano di importanza e di dimensioni, e prima e dopo di esse si sviluppavano i commerci, i viaggi, le conoscenze, insomma le occasioni di incontro e collegamento tra diverse realtà geografiche che andavano costituendosi in entità statuali.

Non starò a ricostruire l’evoluzione di questa problematica (troppo rispetto merita per essere “liquidata” in poche parole), ma sottolineerò almeno che accanto a tutti i danni che le guerre facevano iniziò a svilupparsi una stupefatta consapevolezza che anche il suo contrario, la pace, avrebbe potuto avere un posto nella realtà e che risultati analoghi o migliori di quelli ottenuti con le guerre avrebbero potuto essere conseguiti (si giungerà fino a sperare che la guerra fosse una “grande illusione” — ed ecco chiarito perché nel mio percorso abbia voluto ricordare fin dall’inizio l’argomentazione di Norman Angell) lavorando per instaurarla e per difenderla se necessario²⁵.

Nulla sarebbe meglio che impostare un progetto di ricerca, il quale poteva contare, inizialmente, esclusivamente sull’apporto della riflessione filosofica sull’origine dello stato (moderno) e sulla

natura del comportamento di ognuno di essi con gli altri. Possiamo riassumere tutto ciò nella contrapposizione logico-astratta che venne così istituita tra lo stato, all’interno del quale regna l’ordine, e l’insieme degli stati tra i quali non potrà che verificarsi un confronto (incontro/scontro) perenne perché ciascuna sovranità è distinta e differente da ogni altra²⁶. E quindi: ordine interno *versus* anarchia internazionale (tutto ciò discende dalla lezione hobbesiana, naturalmente).

Ecco dunque che mentre lo studio della politica interna può dotarsi di una ragionevolezza, che gli consente di ordinare le conoscenze, di studiare dei casi, di formulare delle ipotesi, eccetera, lo studio della politica internazionale sembra arrestarsi di fronte al ciclone che spazza via ogni ordine, ogni costruzione e costituzione di tutti coloro che nella guerra avranno subito una sconfitta od ottenuto una vittoria. La conclusione sarebbe (e per moltissimi ancora è, seppure mi sembri una visione del tutto inadeguata) che una cosa è la sovranità interna, tutto un’altra è l’anarchia prodotta dalla compresenza di soggetti desiderosi di imporre la loro forza: ma l’autorità non può essere né graduata né dimidiata — o c’è o non ce n’è per nulla. Tra stati sovrani, dunque, che non intendono cedere il passo l’uno all’altro non c’è alternativa, prima o poi, alla guerra: o la mia sovranità o la tua.

Potremmo dire allora, per ricondurre l’argomento ai nostri fini, che tutto il problema sta nella incondizionatezza della sovranità: bisognerebbe poterla limitare (a tutti i suoi detentori) per contemperare gli interessi, i desideri, la volontà di tutti gli stati in modo da porli in una condizione di pace (che poté essere immaginata persino come “perpetua”, come aveva suggerito Kant). Il

²⁵ Non dimentico i grandi progetti di pace perpetua dei classici, che però si muovono su un livello di astrattezza problematica troppo alto rispetto ai problemi pratici della pace.

²⁶ Ho cercato di analizzare il concetto di sovranità, insieme alle sue aporie, in *Anarchia o democrazia. La teoria politica internazionale del XXI secolo*, Roma, Carocci, 2015, cap. 5.

primo a credere che un grande investimento (finanziario) avrebbe potuto dare una spinta formidabile alla ricerca sulla pace fu Andrew Carnegie (come abbiamo visto), ma lo scoppio della guerra spostò il fuoco dell’attenzione sul contrario della pace, la guerra. Soltanto quando quest’ultima incominciò a imboccare il cammino della pacificazione attraverso la vittoria occidentale — grazie anche all’intervento degli Stati Uniti, il cui Presidente Wilson nella Dichiarazione al Congresso sulla partecipazione alla guerra in Europa dichiara che «il mondo deve essere reso un luogo sicuro per la pace» — il disegno di Carnegie, di Wilson, e di tutti gli altri personaggi che abbiamo incontrato in queste pagine, poté essere portato a compimento.

La prima mossa fu fatta da David Davies of Llandinam che, con le sorelle, scrive, poco dopo l’armistizio del 1918, al Consiglio di amministrazione dell’Università di Aberystwyth offrendo un finanziamento di 20.000£

in memoria degli studenti della nostra Università che sono caduti, a favore dello studio dei collegati problemi di diritto e di politica, di etica ed economia, ai quali sono connessi e che sono sollevati dalla prospettiva di una Lega delle Nazioni e per una più vera comprensione delle civiltà diverse dalla nostra²⁷.

Si trattava ormai soltanto più di trovare chi potesse assumere l’insegnamento di una materia che non aveva precedenti né precursori²⁸: Alfred Zimmern, autore già nel 1911 di *The Greek*

²⁷ Cit. in I. John - M. Wright - J. Garnett, *International Politics at Aberystwyth. 1919-1969*, in B. Porter, ed., *The Aberystwyth Papers. International Politics. 1919-1969*, London, Oxford University Press, 1972, p.86. La cattedra verrà poi intitolata a W. Wilson, il grande propugnatore della Società delle Nazioni.

²⁸ Qualcuno pur c’era che si era occupato di quei problemi, come D. P. Heatley, autore di *Diplomacy and the Study of International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1919; o come Grant, Hughes, Greenwood, Urquhart, autori di *An Introduction to the Study of International Relations*, London, Macmillan, 1918.

*Commonwealth*²⁹. Introdotto nel mondo accademico inglese del tempo, noto negli ambienti culturali del liberalismo progressista, primo (si può dire, anche se in una graduatoria piuttosto corta) esponente della cosiddetta teoria idealistica della politica internazionale (senza alcun riferimento all’idealismo filosofico, ma soltanto alla benevolenza e alla buona volontà), a partire dall’inizio della guerra è chiamato in conferenze e in interventi nei dibattiti. Il suo contributo allo sforzo bellico riguarda il suo impiego presso il Ministero della ricostruzione, e la svolta della sua carriera è la chiamata a Aberystwyth, nel 1919. Zimmern sarà poi a Oxford nel 1930; diverrà poi anche uno dei membri più influenti del “Comitato internazionale per la cooperazione internazionale” della Società delle Nazioni, e autore della più importante monografia del tempo, *The League of Nations and the Rule of Law*³⁰ sull’organizzazione internazionale.

Non sto a raccontare l’importanza della permanenza di Zimmern in Galles perché il 23 giugno 1921 si dimise dall’incarico, si trasferì negli Stati Uniti, insegnò saltuariamente a Cornell, prima di tornare a insegnare in Gran Bretagna, nel 1930. Ho raccontato già diversi anni fa la vicenda privata che ne determinò l’abbandono da Aberystwyth³¹, nonostante che alla richiesta di dare le dimissioni formulata dal Consiglio di amministrazione, la rappre-

²⁹ A. E. Zimmern, *The Greek Commonwealth. Politics and Economics in Fifth-Century Athens*, Oxford, Clarendon Press, trad. it. Milano, Il Saggiatore, 1967 — mi sia concesso richiamare l’attenzione sul sottotitolo: economia e politica vanno a braccetto (come è giusto che sia).

³⁰ A. E. Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, London, Macmillan, 1936.

³¹ Cfr. L. Bonanate, *Introduzione*, a L. Bonanate - C. M. Santoro, curatori, *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, Bologna, il Mulino, 1990; nello stesso volume è ricompresa la traduzione della *Prolusione* che tenne (figliol prodigo) a Oxford, il 20 febbraio 1931.

sentanza studentesca avesse espresso grande ammirazione per Zimmern (colpevole di una relazione extra-coniugale con una collega, sposata ad un altro collega della stessa Università)... Basta aggiungere che — come si espresse D. Davies molti anni dopo — da quando Zimmern era arrivato a Aberystwyth in poi «il risultato è che passiamo da una guerra all’altra»³²...

4. Da Zimmern a noi

Non ci interessa tanto la vita accademica di Zimmern quanto capire la statura internazionalistica che poteva avere chi sarebbe stato chiamato a ricoprire la prima cattedra di Politica internazionale della storia (la seconda fu incardinata nel 1923 alla London School of Economics), le condizioni della cui introduzione erano evidentemente maturate e si erano temprate negli anni della guerra. Cerchiamone i riferimenti principali, che nel loro insieme (anche se un po’ cursoriamente) possono essere ritrovati nella raccolta di saggi che pubblica nel 1918³³. In quello che dà il titolo al libro, Zimmern discute, tra l’altro, una questione (un po’ banale, ma storica), relativa alla specificità e quindi all’autonomia concettuale di ciò che consideriamo sia internazionale (come se già pensasse a una “prima lezione” di relazioni internazionali):

³² Questa notizia, e molte altre sia su Zimmern sia sulla storia di quell’ateneo, si trovano in E. L. Ellis, *The University College of Wales. Aberystwyth. 1872-1972*, Cardiff, University of Wales Press, 1972. Il riferimento alla “chiamata” di Zimmern e alle “unfortunate circumstances” in cui si trovò è a p. 197, quello all’abbandono a p. 217, e quello alle sconolate parole di Davies a p. 259. I due principali scritti di riferimento su Zimmern sono D. J. Markwell, *Sir Alfred Zimmern Revisited: Fifty Years On*, in «Review of International Studies», XII, n. 3, 1986; e P. Rich, *Alfred Zimmer’s Cautious Idealism: The League of Nations, International Education and the Commonwealth*, in D. Long - P. Wilson, eds., *Thinkers of the Twenty Years’ Crisis*, cit.

³³ Cfr. A. E. Zimmern, *Nationality and Government, with Other War-Time Essays*, New York, McBride and Co., 1918.

Se le cose che riguardano due o più stati fossero sempre dette “inter-statali” invece che internazionali, e la parola “internazionale” fosse limitata al suo senso stretto, alcuni di coloro che molto sovente hanno la parola sulle loro labbra potrebbero scoprire, con un certo stupore, che molto di ciò che considerano tale è già incorporato nella vita contemporanea. In realtà noi viviamo in quella che è, nel senso più stretto, una società internazionale³⁴.

Il problema, in questo mondo, è tuttavia capire perché le diverse comunità che abitano il pianeta non possano «coltivare tutte insieme le arti della pace». Ma c’è, effettivamente, una piccola scuola di pensiero “idealistica” (fatta, più o meno, da persone che noi già abbiamo conosciuto)³⁵, che si muove su due direttrici:

C’è una linea intesa a rendere il mondo migliore, e una che cerca di renderlo meglio organizzato, indipendentemente dal fatto che questa organizzazione sia basata su principi morali (p. 37).

Si tratta, per un verso, di diffondere la consapevolezza di queste sorta di oggettiva unità del mondo, e poi di agire a favore della creazione (seppure vista in una prospettiva “ultima”) di un “governo mondiale” (p. 39), nel tratteggiare il quale Zimmern richiama sia Webb sia Hobson (che abbiamo già ricordato indietro). Come poi dirà, più esplicitamente nella lezione inaugurale del suo corso di Oxford, non si tratta soltanto di dare vita a

³⁴ A. E. Zimmern, *Op. cit.*, p. 35.

³⁵ Un bel libro, ancorché piuttosto polemico, è quello di J. Morefield, *Covenants without Swords. Idealist Liberalism and the Spirit of Empire*, Princeton, Princeton University Press, 2005, che colloca accanto a Zimmern un altro (ancora più importante) personalità, quella di Gilbert Murray (noto storico della letteratura greca e diventato poi uno dei numi culturali dell’Inghilterra tardo-vittoriana, che ai problemi della guerra dedicò a sua volta moltissimi scritti — era stato una specie di Benedetto Croce inglese!). La biografia di riferimento è quella di D. Wilson, *Gilbert Murray OM. 1866-1957*, Oxford, Clarendon Press, 1987. Presiedette la Società delle Nazioni fino al 1938.

un semplice meccanismo di architettura politica, non è un palazzo delle nazioni con un piano per ogni continente e un ufficio per ogni popolo (...). Si tratta di un ordine intrinseco che deve emergere dal funzionamento armonioso delle relazioni internazionali³⁶.

Drammaticamente Zimmern annuncia quale grave fardello poggia sulle spalle della nuova disciplina, che si troverà forse a dover registrare timori, gelosie, vendette, nei quali i conflitti degli stati assorbono e oscurano le qualità più nobili e caratteristiche delle nazioni³⁷.

Ma poiché il nostro argomento non è la vicenda intellettuale di Zimmern, bensì quella della nascita della disciplina delle relazioni internazionali in quanto elemento di uno sviluppo culturale — e più in generale della formazione di una sensibilità internazionalistica sulle cose internazionali — chiediamoci ora, ancora una volta a partire dell’idea di Zimmern, in che modo quest’ultimo ne intendesse lo sviluppo:

Chi sia chiamato a ricoprire una cattedra di nuova istituzione ha il dovere nei confronti dell’Università tutta e dei colleghi che insegnano materie affini in modo particolare, di illustrare, almeno a grandi linee quali siano, a suo parere, l’obiettivo e la sfera di attività di quella (p. 51).

Sarebbe suggestivo, finalmente collocato il nostro autore al suo posto nello scenario della cultura del tempo della Grande guerra, vedere quale impostazione la disciplina dovesse, secondo lui, avere, ma non senza aver aggiunto che Zimmern enuncia nella sua

³⁶ A. E. Zimmern, *Lo studio delle relazioni internazionali* (Oxford, Clarendon Press, 1931), trad. it. in L. Bonanate - C. M. Santoro, curatori, *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, cit., p. 67. La metafora dell’edificio non evoca un po’ di rammarico per la patetica immagine che oggi avviluppa il Palazzo delle Nazioni Unite di New York?

³⁷ Zimmern, *Lo studio delle relazioni internazionali*, cit., p. 70.

Prolusione quelli che dovrebbero essere i protocolli della ricerca internazionalistica, da ricondurre a una riflessione sul “governo internazionale”,

materia adatta allo studio universitario in ogni epoca a partire dall’impero persiano o dai primi tentativi federalistici: ma le relazioni internazionali, come elemento di suprema importanza, costituiscono una caratteristica peculiare del nostro tempo (p. 59).

Avendo così officiato la *nascita* della disciplina delle relazioni internazionali, ci rimane da sottolineare che ad essa si guarderà per qualche tempo (una decina di anni all’incirca) come alla sede della riflessione su un nuovo mondo, basata su quell’istituzione (la Società delle Nazioni) che avrebbe davvero dovuto “porre fine a tutte le guerre” (riecheggiando lo slogan di Wells), ma che un altro grande inglese, J. M. Keynes, riduce «ad una pura perdita di tempo»³⁸ a causa della clausola unanimitica introdotta nel suo “Covenant”³⁹. Si sta affacciando nel mondo post-bellico, insomma, e per la prima volta nella storia — e in notevolissima parte grazie anche alla vivacità degli interventi che abbiamo rappresentato — la consapevolezza che se è in sé difficile costruire la pace, ancora di più lo è se non ci se ne occupa, se non se ne studiano le conseguenze, se non si chiarisce meglio la natura del suo opposto, la guerra, impresa quanto mai impervia e frustrante. Potremo dunque dire che la nuova disciplina è, paradossalmente, il frutto (inatteso e forse non voluto) della grande guerra appena conclusa.

³⁸ Così in un saggio del 1919, poi confluito ne *Le conseguenze economiche della pace*, trad. it. Milano, Adelphi, 2007; ma vedi questa affermazione anche in J. M. Keynes, *Esortazioni e profezie*, trad. it. Milano, Il Saggiatore, 1968, p. 30.

³⁹ Argomento ovviamente di enorme importanza ma proprio per questo ora non affrontabile.

Nella sua ricostruzione dell’ingresso delle relazioni internazionali nel mondo dell’Università, W. Olson osservava appunto:

Se metà della motivazione a favore dello sviluppo di un nuovo tipo di studio era la conservazione della pace (che non è stata realizzata), sicuramente l’altra metà discendeva dal riconoscimento della necessità di un approccio differente verso l’organizzazione e la comprensione della conoscenza sulle relazioni tra gli stati⁴⁰.

E che un luminoso futuro attendesse questa nuova disciplina — non tanto in fatto di successi pacifistici, ma piuttosto di accademia — lo dimostra che già nel 1925, per iniziativa dell’Institute of International Education, venne pubblicato un primo grande *Syllabus on International Relations*, che raccoglie in 276 pagine (*sic!*) i programmi di insegnamento della nuova disciplina, organizzati sulla base della durata e dell’importanza dei corsi (circa 150!), che intendeva offrire una prima grande infrastruttura per il consolidamento di questo nuovo settore di studio, che «deve essere considerato come un tutto», e deve essere osservato in assoluta «imparzialità»⁴¹.

Dovrei forse aggiungere che a tanto entusiastico ed “idealistico” sbocciar di studi non corrisposero poi né l’andamento della storia internazionale né il successo accademico, perché la fiducia nella capacità “illuministica” dei vari Hobson, B. Shaw, Webb, Wells, Woolf, Zimmern fu ben presto spazzata via da una scuola alterna-

tiva, quella “realistica” che sarà destinata a ben maggior successo scientifico, ma anche politico (ispirando, come si potrebbe vedere, le linee fondamentali della politica estera degli Stati Uniti, il paese che più di ogni altro assunse il peso dell’insegnamento universitario e della ricerca scientifica sulle relazioni internazionali rispetto a tutto il resto del mondo)⁴², facendone addirittura una disciplina “americana”⁴³.

5. Da noi al futuro

Sta per compiersi un secolo da quando Alfred Zimmern salì per primo, e per la prima volta, su una cattedra di relazioni internazionali nel 1919. Come abbiamo visto, non poca parte dell’iniziativa fu dovuta alla nobile intenzione di promuovere quegli studi specialistici, mai tentati prima, dedicati alla guerra e alle sue circostanze (ovvero, alla vita di relazione tra gli stati), nella speranza che avrebbero promosso la causa della pace nel mondo.

Ma se la neonata disciplina e i suoi cultori ebbero, almeno nel mondo anglosassone, successo e anche un grande avvenire scientifico, la stessa cosa non si può dire degli studi per evitarla, visto che vent’anni dopo, esattamente, nel 1939 scoppiava una guerra che continua a esser registrata come la più grande e devastante della storia.

Non se ne potrà certo fare una colpa agli internazionalisti (se non nella piccola misura in cui i finanziamenti e gli incentivi alla ricerca internazionalistica non furono mai generosissimi); ma non

⁴⁰ W. C. Olson, *The Growth of a Discipline*, in B. Porter, ed., *The Aberystwyth Papers. International Politics*, cit. p. 3.

⁴¹ Cfr. P. Th. Moon, *Syllabus on International Relations*, New York, Macmillan, 1925, p. VII. Segnalo un altro significativo esempio dell’attenzione professionale allo sviluppo disciplinare: V. Davis - A. N. Gilbert, *Basic Courses of International Relations. An Anthology of Syllabi*, Beverly Hills, Sage, 1968. Uno dei maggiori maestri scientifici della disciplina, J. N. Rosenau, pubblicava pochi anni dopo un bilancio disciplinare, dal titolo *International Studies and the Social Sciences*, Beverly Hills, Sage, 1973.

⁴² Ho cercato di riassumere la dinamica storica della disciplina nell’Introduzione di *Teoria e analisi nelle relazioni internazionali*, cit.

⁴³ Cfr. S. Hoffmann, *An American Social Science: International Relations*, in «Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences», CVI, 1977, n. 6. Mi sia consentito di rinviare, per quanto riguarda questa tematica, a un mio vecchio e dimenticato saggio: *Gli studi di relazioni internazionali in Italia: la sindrome del “brutto anatrocchio”*, in L. Graziano, curatore, *La scienza politica in Italia: materiali per un bilancio*, Milano, Franco Angeli, 1984.

ci potremo allora neppure nascondere che gli sforzi finora fatti sono stati insufficienti. Se noi guardiamo, in un solo colpo d’occhio, ciò che succede dopo “la crisi dei vent’anni”, specie nella profetica e lucida visione di Edward Carr⁴⁴, e la seconda guerra mondiale, che innova drasticamente le modalità di conduzione delle guerre, scopriremo un mondo nel quale la disciplina delle relazioni internazionali acquista una inaspettata centralità perché si intreccia indissolubilmente con l’ingresso dell’umanità nell’era atomica, in cui politica e strategia diventano tutt’uno conducendo e mantenendo il mondo sull’orlo dell’abisso.

Ce ne siamo poi, almeno per ora, allontanati, ma non per ciò il nostro tempo si è rivelato pacifico. Altre, minori, guerre si sono succedute; nuove, terribili, tecniche di guerra si sono affacciate; la violenza e gli odi sono cresciuti nella capacità di compiere atti terribili (uno tra tutti va ricordato, a titolo di esempio, anche perché è stato nobilitato dall’assegnazione del premio Nobel per la pace a Nadia Murad e a Denis Mukwege: lo stupro come arma). Ma nello stesso tempo, seppure più sommestamente e moderatamente, un grandioso progetto — proprio quello immaginato, auspicato e in piccola parte realizzato — andava proseguendo il suo cammino: è quello del disegno federalistico che si propone di dare vita a istituzioni internazionali in grado di sciogliere i contrasti, evitare le guerre, pacificare le relazioni internazionali. È del principio dell’organizzazione internazionale che sto parlando⁴⁵, ed è in particolare (anche questo è dettato dalle contingenze del tempo pre-

⁴⁴ Che è anche titolo di un libro importantissimo che segna l’inizio effettivo del dibattito scientifico delle relazioni internazionali: si tratta di E. H. Carr, *The Twenty Years’ Crisis. 1919-1939* (1939), trad. it. (con una curiosa variante nel titolo, *Utopia e realtà. Un’ introduzione allo studio della politica internazionale*), Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

⁴⁵ Se non ho fatto cenno all’ONU non è per amnesia, ma per amarezza.

sente) di quella sua manifestazione, che è ciò che oggi (fino a quando?) chiamiamo Unione europea, e che qui evoco innanzi tutto per ricordare che essa è l’erede dell’unico progetto internazionalistico che abbia potuto impedire nuove guerre, dopo quelle che avevano insanguinato l’Europa. Il movimento europeistico nasce sulla promessa che gli stati europei si scambiano, di rinunciare alla guerra (qualche cosa di più e di diverso di quel che fu il Patto Briand-Kellogg del 1928 — novant’anni fa)⁴⁶, e su di essa costruiscono con una progressione dalla velocità alterna una società nuova che, dopo essersi consolidata e perfezionata, sta ora correndo non piccoli pericoli. Se mi si consente, infine, una bonaria e affettuosa critica al titolo di questo nostro incontro, ebbene questa dice che la pace non si “inventa”, ma si realizza, e che è molto più facile perderla che conquistarla.

⁴⁶ Non aggiunge nulla alla tematica del tempo, O. A. Hataway - S. J. Shapiro, *Gli internazionalisti. Come il progetto di bandire la guerra ha cambiato il mondo*, trad. it. Vicenza, Neri Pozza, 2018.

L'istituzione della Società delle Nazioni e il diritto internazionale

Edoardo Greppi

L'obiettivo della pace – oggetto di riflessione da parte di filosofi e teologi per molti secoli – ha conosciuto dopo la fine delle guerre napoleoniche e il Congresso di Vienna una stagione di tentativi di adozione di strumenti giuridici volti a dargli consistenza normativa e profili istituzionali.

Il Congresso di Vienna del 1815 e successive conferenze diplomatiche hanno dato origine al Concerto europeo, un embrionale sistema di consultazione tra le grandi e medie potenze, finalizzato a realizzare una cornice alla quale ricondurre le crisi suscettibili di dare luogo a guerre tra gli Stati del Continente. Il Concerto europeo ha garantito una sostanziale pace generale per un secolo, dal 1815 al 1914.

Dopo la Grande Guerra, che passerà poi alla storia per essere stata solo la “prima” guerra mondiale, fu attuato il tentativo di affidare la pace a meccanismi istituzionali più stringenti. La Società delle Nazioni (nei trattati di pace del 1919- 20) rappresentò una scelta di metodo ancora saldamente fondato sul più rigoroso rispetto del principio di sovranità e, quindi, andò rapidamente in crisi, e non riuscì ad impedire che la comunità internazionale scivolasse inesorabilmente verso una “seconda” guerra mondiale.

Il successivo Patto Briand-Kellogg, un trattato multilaterale di rinuncia alla guerra (1928), e le sue violazioni hanno posto le premesse per l'adozione della Carta delle Nazioni Unite (1945), con la codificazione del divieto del ricorso alla forza contro l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli Stati.

La storia degli ultimi due secoli ha, comunque, dimostrato che la pace è impossibile senza rigorosi sistemi giuridici multilaterali di istituzionalizzazione di meccanismi idonei a mantenerla e ristabilirla. “Inventare” la pace richiede la consapevolezza che occorre che gli Stati abbiano una precisa volontà politica di affidarla al diritto internazionale.

1. Pace e organizzazione internazionale: il Congresso di Vienna e il Concerto europeo

La guerra è stata per secoli collegata al principio di sovranità, e considerata suo indiscutibile corollario. Lo Stato la riteneva, cioè, uno dei connotati delle sue sconfinde prerogative sovrane, e il diritto internazionale non vi poneva limiti¹.

Nel XIX secolo, la prassi degli Stati contemplava il ricorso alla guerra – “come strumento di soluzione delle controversie internazionali” (per ricorrere alla formulazione poi adottata dalla nostra Costituzione per sancirne il ripudio), come mezzo lecito, addirittura, dunque, come attributo tipico della sovranità. Non solo, ma in nome di una generale accettazione della più larga connotazione del principio di effettività, perfino l'esito di una guerra di conquista era accolto come titolo di sovranità: *ex facto oritur ius*, anche quando il “fatto” fosse la violenza bellica. Insomma, non esisteva alcun obbligo di produrre un titolo giuridico per fare ricorso alla guerra, ed essa poteva essere scatenata anche dalla semplice volontà di tutelare un interesse dello Stato².

La tragedia della Grande Guerra, con i diversi successivi Trattati di pace del 1919 - 1923, portò alla previsione di meccanismi

¹ E. Greppi, *Guerra e diritto internazionale*, in T. Detti (a cura di), *Le guerre in un mondo globale*, Società Italiana per lo Studio della Storia Contemporanea (SISSCO), Roma, Viella, 2017, pp. 193-216.

² N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 23.

istituzionali affidati a un'organizzazione internazionale, la Società delle Nazioni, finalizzati ad assoggettare il ricorso alla guerra a limiti e procedure³.

La prima grande novità risiedeva nella espressione della volontà, dichiarata fin dal preambolo del Patto della Società delle Nazioni, di accettare “*obligations not to resort to war*”, nonché di intendere il diritto internazionale come “*the actual rule of conduct among Governments*” e di impegnarsi allo “*scrupulous respect for all treaty obligations*”⁴.

L'idea di alleanze di Stati finalizzate a garantire la pace aveva trovato espressione nelle riflessioni e nelle proposte del duca di Sully, dell'abate di St. Pierre, di William Penn e di Immanuel Kant. Penn, alla fine del XVII secolo, aveva proposto un parlamento mondiale destinato a dare soluzione pacifica ai conflitti con una maggioranza di tre quarti dei delegati, e la possibilità di usare la forza per garantire la pace. Kant, nel suo *Zum ewigen Frieden*, aveva proposto un *foedus pacificum*, come fulcro del diritto internazionale. I successivi movimenti pacifisti del XIX secolo propugnavano un ordine mondiale nel quale, al fine di garantire pace e sicurezza, la sovranità degli Stati fosse posta sotto l'imperio del diritto, in un sistema affidato a istituzioni internazionali. Nella seconda metà del XIX secolo si era inaugurata la stagione di unioni amministrative, le prime organizzazioni internazionali che davano vita a forme di cooperazione istituzionalizzata, operanti nella cornice del Concerto europeo⁵.

³ Carnegie Endowment for International Peace, *The Treaties of Peace, 1919-1923*, 2 voll., New York, Cambridge University Press, 1924.

⁴ Il Patto della Società delle Nazioni è in *The Treaties of Peace, cit.*, pp. 10 e ss.

⁵ Cfr. C. A. Colliard, *Institutions des relations internationales*, Paris, 1985, 36 ss., H. Kissinger, *Diplomacy*, London 1994, p. 79 e, dello stesso autore, il più recente *World Order*, New York, Penguin, 2014, pp. 49 e ss.

Era stato soprattutto il Congresso di Vienna a consacrare l'idea di un equilibrio fondato sull'accordo tra le potenze.

Legittimità, principio dinastico, equilibrio, conservazione dello *status quo* stabilito a Vienna. Questi principi informativi erano stati per così dire affidati a un'istanza politica suprema, un'embrionale forma di sistema istituzionale. L'impegno della Santa Alleanza, scaturito da Vienna, era di realizzare forme di consultazione periodica, regolare, tra le potenze. Si avvertiva, cioè, che il diritto della comunità internazionale, il diritto internazionale, non potesse essere semplicemente un insieme poco coordinato di principi generali di formazione consuetudinaria, cioè diritto spontaneo, accompagnato da una sempre più fitta rete di accordi bilaterali e multilaterali tra gli Stati. Esso avrebbe dovuto essere dotato di una certa dose di istituzionalizzazione, di una seppur tenue forma di strutturazione organica, che aiutasse a porre rimedio agli inconvenienti che sono la necessaria conseguenza della configurazione della comunità internazionale come società anorganica o, addirittura, anarchica. Il principio di eguaglianza sovrana, in altri termini, superando il sistema previgente fondato sul riconoscimento dell'autorità superiore dell'imperatore o del papa, aveva prodotto una società orizzontale, priva di un'autorità centrale riconosciuta. L'ordine stabilito a Vienna intendeva dotare la comunità internazionale di un punto di riferimento istituzionale, che fosse garante dell'ordine stesso. Non solo, ma un supporto istituzionale permetteva di rendere meno aleatorio e mutevole l'equilibrio delle potenze.

Si era dato vita al "concerto europeo" delle potenze, che aveva garantito un secolo di relativa pace generale proprio grazie alla sua componente di istituzionalizzazione. Si avviato quello che è stato definito "*le Siècle des Congrès*", che durò poi cento anni esatti, dal 1815 al 1914, assicurando una relativa stabilità alle relazioni inter-

statuali in Europa⁶. La comunità internazionale, società anorganica o addirittura anarchica, veniva ad attribuire la funzione di garantire stabilità e controllo dell'ordine ad un embrione di "organizzazione internazionale", che sarebbe servito come punto di riferimento ancora dopo la prima e poi soprattutto dopo la seconda guerra mondiale. Tutto il secolo, infatti, era stato scandito da una sequenza di conferenze e congressi diplomatici, che avevano dato vita ad una embrionale esperienza di organizzazione internazionale sul continente europeo, con alcuni connotati di continuità di tipo quasi-istituzionale. Nello stesso secolo, poi, erano sorte le prime organizzazioni internazionali, a partire dalle unioni amministrative.

Si è venuta, dunque, affermando l'idea che vi fosse un interesse comune europeo. Questa concezione aveva già trovato una esplicita affermazione in una circolare del 17 luglio 1791 emanata dal principe Kaunitz, cancelliere di Sua Maestà Imperiale Reale Apostolica l'Imperatore d'Austria, che chiedeva alle potenze di unirsi per

preserve public peace, the tranquillity of States, the inviolability of possessions, and the faith of treaties⁷.

Dunque, dal Congresso di Vienna era scaturito un nuovo ordine destinato, nelle intenzioni dei suoi artefici, a dare vita a

un système continental solide et statique. After the Congress of Vienna, Europe experienced the longest period of peace it had ever known. No war at all took place among the Great Powers for forty years, and after the Crimean War of 1854, no general war for another sixty⁸.

⁶ C. A. Colliard, *Institutions des relations internationales*, Paris 1985, op. cit., p. 36 ss. Cfr. Anche M. Telò, *The Three Historical Epochs of Multilateralism*, in M. Telò (Ed.), *Globalisation, Multilateralism, Europe. Towards a Better Global Governance?*, Farnham, Ashgate, 2013, p. 33 ss.

⁷ Sir H. Nicolson, *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity: 1812-1822*, London, Constable, 1946, p. 36.

⁸ H. Kissinger, *Diplomacy*, op. cit., p. 79. Cfr. S. Gemma, *Storia dei trattati, 1815-1948*, Firenze, G.Barbera, 1949, pp. 15 ss.

A Vienna i 90 ministri e diplomatici inviati da principi sovrani (alcuni sovrani erano presenti in prima persona) e i 53 rappresentanti di varie altre entità dotate di autonomia più o meno affievolita accettarono sostanzialmente l'opera codificatrice dei capisaldi del nuovo ordine realizzati da otto potenze o, meglio, da quattro più quattro. Era una sorta di direttorio, formato da Austria, Inghilterra, Prussia e Russia (che avevano diretto la coalizione che aveva sconfitto Napoleone), affiancate da Francia, Spagna, Portogallo e Svezia a porre le basi dell'ordine post-napoleonico. Sotto un profilo strettamente istituzionale, il nuovo sistema continentale poggiava in realtà su un nucleo più ristretto – i quattro grandi vincitori di Napoleone più la Francia della Restaurazione borbonica. L'equilibrio era garantito dai meccanismi di consultazione già anticipati dal trattato di Chaumont del 1814, e non escludeva conflitti e conquiste territoriali, ma li riconduceva nell'alveo della supervisione periodica da parte del direttorio. La proposta del sistema – che si attribuisce tradizionalmente al principe di Metternich – era in realtà di Lord Castlereagh⁹.

Il secolo dei congressi vide una serrata sequenza di conferenze internazionali – a base sociale più o meno allargata – finalizzate al “governo” dell'Europa.

C'est un véritable gouvernement international qui apparaît et se manifeste d'une manière épisodique. By 1818, France was admitted to the Congress system at periodic European congresses, which for half a century came close to constituting the government of Europe¹⁰.

⁹ “To soften the disagreement in principle, Castlereagh proposed periodic meetings, or congresses, of the foreign ministers to review the European state of affairs. What became known as the congress system sought to forge a consensus on the issues confronting Europe and to pave the way for dealing with them on a multilateral basis”. H. Kissinger, *Diplomacy*, op. cit., 88.

¹⁰ H. Kissinger, *Diplomacy*, op. cit., p. 82; D. Carreau – F. Marrella, *Droit international*, Paris, A. Pedone, 2012, p. 54.

I congressi, le conferenze multilaterali avevano anche la funzione di esprimere la volontà collettiva degli Stati di essere essi ed essi soltanto la suprema fonte di legittimazione delle diverse situazioni politico-territoriali.

Pragmaticamente, la diplomazia che ne derivava era elastica, le conferenze erano “a geometria variabile”, con la partecipazione a volta a volta di un diverso numero di piccolo e medie potenze a fianco delle cinque maggiori.

Da Londra nel 1831 ai grandi congressi di Parigi del 1856, di Londra del 1871, di Berlino del 1878 e del 1885, di Algeiras del 1906, passando per le conferenze di Ginevra del 1864, del 1868, del 1906, e per quelle dell'Aja del 1899 e del 1907 e per una pluralità di altre (Copenaghen 1857, Londra 1867, Costantinopoli 1876, Madrid 1880, Londra 1883, Bruxelles 1874 e 1889, e ancora Londra 1908, 1909 e 1912, gli Stati europei sperimentavano nuove forme di diplomazia multilaterale per conferenze ormai quasi istituzionalizzate, destinata a servire come modello per successive soluzioni politiche.

Questa era stata – sotto il profilo istituzionale – la vicenda del Congresso di Vienna. A questi principi e a questo metodo occorre fare riferimento per collocare adeguatamente quanto veniva poi realizzato dopo la Grande Guerra.

2. L'istituzionalizzazione della cooperazione politica e la Società delle Nazioni

Unione di Stati, la Società delle Nazioni è stato il primo ente internazionale con fini politici generali. Il punto di riferimento ideale e concettuale risiedeva nei 14 punti del Presidente degli Stati Uniti Woodrow Wilson, che li aveva presentati l'8 gennaio 1918 al Congresso riunito in seduta comune. L'intendimento era quello di delineare i principi intorno ai quali sarebbe stato edificato l'ordine internazionale del dopoguerra. Il primo di questi punti era

Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view,

per evitare la prassi degli accordi segreti e aprire la via ad una diplomazia aperta e trasparente. L'ultimo era

A general association of nations must be formed under specific covenants for the purpose of affording mutual guarantees of political independence and territorial integrity to great and small states alike.

L'atto istitutivo della Società delle Nazioni (*"Société des Nations"*, *"League of Nations"*) – denominato *"Covenant"*, *"Patto"*, per enfatizzare in la sua natura di impegno solenne, politicamente e moralmente *"robusto"*¹¹ – fu inserito nei trattati di pace del 1919-20¹², per renderne rapida l'entrata in vigore, dal momento che era inscindibilmente legato alla sistemazione definitiva dei rapporti tra gli Stati belligeranti della Grande Guerra. L'inserimento del *Covenant* nei trattati di pace, oltre ad attribuirgli una particolare solennità, ne facilitava l'adozione da parte degli Stati alleati e associati, e

portava alla conseguenza che così l'inizio della esistenza così come quello dell'efficacia delle sue norme dipendessero dall'esistenza e dall'entrata in vigore delle norme di almeno uno di questi trattati¹³.

¹¹ Secondo le norme del diritto dei trattati, codificate nella convenzione di Vienna del 1969, gli Stati godono della massima libertà nella scelta della denominazione dell'accordo internazionale. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, XI ed. (a cura di M. Iovane), Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, p. 71.

¹² I trattati di Versailles con la Germania (28 giugno 1919), di Saint-Germain-en-Laye con l'Austria (10 settembre 1919), di Neuilly-sur-Seine con la Bulgaria (27 novembre 1919) e del Trianon con l'Ungheria (4 giugno 1920).

¹³ C. Baldoni, *La Società delle Nazioni*, I, *Nozioni generali*, Padova, CEDAM, 1936, p. 42.

Per converso, l'idea di questo collegamento tra il Patto e i trattati di pace è stata avvertita dai Paesi sconfitti come facente parte della sistemazione post-bellica, loro sfavorevole e, quindi, ingiusta.

Il Patto fu approvato dalla conferenza della pace il 28 aprile 1919 e l'organizzazione cominciò a funzionare il 10 gennaio 1920, all'entrata in vigore dell'atto costitutivo in conformità con le previsioni di questo, ed aveva inizialmente 41 Stati membri¹⁴. Diversi autori ritennero che la Società avesse natura giuridica di confederazione, trattandosi di *"una vera unione internazionale, munita di una organizzazione permanente e diretta, oltre ad altri scopi di carattere secondario, alla comune difesa ed al mantenimento della pace fra i membri"*¹⁵. La sede fu fissata a Ginevra, come proposto dai professori di diritto internazionale e autorevoli esponenti del regno d'Italia Anzilotti e Cavaglieri, dall'on. Vittorio Emanuele Orlando, dallo stesso Woodrow Wilson e da lord Cecil. Ginevra era in posizione geografica ideale, aveva una consolidata tradizione pacifista e la Svizzera era nella condizione giuridica di neutralità permanente. L'alternativa scartata era Bruxelles, in omaggio alla resistenza opposta dal Belgio all'invasione tedesca.

Erano membri originari della Società delle Nazioni gli Stati firmatari di uno dei trattati nei quali era inserito il Patto, e i cui nomi figurano nell'allegato, nonché gli Stati, parimenti nominati nell'allegato, che hanno aderito al Patto senza riserve entro i due mesi dall'entrata in vigore. Ogni Stato, Dominion o colonia che si governava liberamente, non designato nel Patto, poteva diventare membro della Società, se la sua ammissione era approvata dai due terzi dell'Assemblea, e purché offrisse garanzie effet-

¹⁴ Le ratifiche che permisero l'entrata in vigore furono quelle della Gran Bretagna e dei Dominions, dell'Italia, della Francia, del Giappone e della Germania.

¹⁵ Così C. Baldoni, *op. cit.*, p. 67.

tive della genuina intenzione di osservare i suoi obblighi internazionali e accettasse il regolamento della Società rispetto ai suoi armamenti militari, navali e aerei. Ogni Stato membro, con preavviso di due anni, aveva facoltà di recesso dalla Società, ed era anche libero di non accettare gli eventuali emendamenti al Patto. Lo Stato membro che si fosse reso colpevole della violazione d'un obbligo derivante dal Patto avrebbe potuto essere espulso, sulla base di una decisione del Consiglio.

Gli organi principali erano l'Assemblea, costituita dai rappresentanti degli Stati membri; il Consiglio, inizialmente formato da 14 Stati, di cui 5 a titolo permanente; il Segretariato, con funzioni amministrative. La Società, cioè, adottava il modello che, fin dalla costituzione delle prime unioni amministrative della seconda metà del XIX secolo, stava diventando tipico delle organizzazioni intergovernative: un organo plenario, in cui siedono i rappresentanti di tutti gli Stati membri (cioè dei loro governi); un organo a composizione ristretta, nel quale sono soltanto alcuni di essi, normalmente designati dall'atto costitutivo e/o eletti dall'organo plenario; un organo amministrativo/burocratico, il Segretariato, destinato a garantire la gestione dell'organizzazione, sotto la responsabilità di una sorta di amministratore delegato. Il primo Segretario generale fu l'inglese sir Eric Drummond, designato già nell'allegato del Patto. Dimessosi il 23 gennaio 1932, l'Assemblea straordinaria della Società delle Nazioni ratificò, il 9 dicembre 1932, il voto unanime del Consiglio che designava a succedergli il francese Joseph Avenol, già Segretario generale aggiunto. L'Italia, nella posizione di Sottosegretario generale prima e Segretario generale aggiunto poi, è stata rappresentata dal grande giurista Dionisio Anzilotti, professore di diritto internazionale, dal regio ambasciatore Bernardo Attilico, dal regio ministro plenipotenziario marchese Giacomo Paulucci di Calboli Barone e dal primo presidente di Corte

d'appello Massimo Pilotti. In caso di guerra o di minaccia di guerra, il Segretario generale poteva (art. 11), su richiesta di uno Stato membro convocare il Consiglio.

L'organizzazione si fondava sul principio dell'eguaglianza dei suoi membri, che sarà poi ripreso e codificato nell'art. 2, § 1 della Carta delle Nazioni Unite. Secondo l'art. 5 del Patto,

salvo disposizione contraria del presente Patto, o delle clausole del presente trattato, le decisioni dell'Assemblea e del Consiglio sono prese all'unanimità dai membri della Società rappresentati alla riunione.

La clausola, che non figurava nel progetto del 1919, venne introdotta, su proposta di lord Robert Cecil, come condizione fondamentale per l'esistenza stessa della Società, in quanto strettamente connessa con il principio della sovranità degli Stati. Nella prassi, si era affermata la possibilità di adottare a maggioranza almeno alcune risoluzioni delle commissioni. Ma nelle sedute plenarie dell'Assemblea le deliberazioni dovevano essere adottate all'unanimità.

Al momento della costituzione della Società delle Nazioni, il Consiglio comprendeva (in base all'art. 4, paragrafo 1 del Patto) cinque membri permanenti, cioè i rappresentanti delle principali potenze alleate e associate (Francia, Giappone, Italia, Inghilterra, Stati Uniti d'America), e quattro membri non permanenti indicati nel Patto (Belgio, Brasile, Spagna, Grecia). Gli Stati Uniti d'America non entrarono, però, a fare parte della Società, perché il Senato (e, in particolare, il senatore Henry Cabot Lodge) rifiutò l'autorizzazione alla ratifica in data 19 marzo 1920, rinviando il trattato al Presidente. L'8 settembre 1926, venne assegnato alla Germania un posto permanente, e il numero dei membri non permanenti fu elevato prima da quattro a sei, poi a nove, e in ultimo a dieci limitatamente al periodo 1933-1936, con l'intesa che nel 1936 la questione del numero dei membri del Consiglio sarebbe

stata oggetto di riesame. Nel 1934, quando già Giappone e Germania avevano annunciato la loro volontà di recedere, l'Unione Sovietica aderiva al Patto.

La finalità principale era il mantenimento della pace, inteso soprattutto come conservazione dell'assetto politico-territoriale sancito dai trattati di pace, accompagnata dall'impegno allo sviluppo della cooperazione internazionale in campo economico e sociale. In base al Patto, gli Stati membri si impegnavano a rispettare e mantenere l'integrità territoriale e l'indipendenza politica dei membri della S.d.N. contro ogni aggressione esterna (art. 10), a non ricorrere alle armi in caso di controversie prima di avere esperito mezzi di soluzione pacifica, compreso il deferimento agli organi societari (artt. 11-15). Per le violazioni, era prevista l'applicazione di sanzioni economiche ed eventualmente militari, rispetto alle quali il Consiglio esercitava un potere di raccomandazione (art. 16). Dal momento che l'art. 10 si riferiva soltanto alla "guerra", secondo la dottrina non proibiva né limitava la facoltà degli Stati di ricorrere alla rappresaglia, all'intervento o al blocco pacifico¹⁶.

Gli Stati, tuttavia, erano ancora riluttanti a uscire dagli schemi dell'Ottocento e a rinunciare a quello che consideravano un corollario delle prerogative sovrane, il diritto a muovere guerra. Esaurite le procedure stabilite negli artt. 11-17 del Patto della SdN del 28 aprile 1919, infatti, uno Stato poteva ricorrere alla guerra, a dispetto dell'obbligo formalmente assunto (art. 10) di rispettare l'integrità territoriale e l'indipendenza politica degli altri Stati. Si trattava, cioè, di un divieto del ricorso alla guerra "temperato" da alcune significative eccezioni. In particolare, l'art. 12 stabiliva che, in caso di controversia internazionale, prima di ricorrere alla guerra, gli Stati dovessero sottoporre la questione a un procedimento

arbitrale o a una procedura giudiziaria oppure al Consiglio della Società. Era poi previsto un "periodo di raffreddamento" di tre mesi dopo il lodo arbitrale, la sentenza giudiziaria o il rapporto del Consiglio. Decorso questo termine, era possibile ricorrere alla guerra, ma non contro lo Stato che si fosse conformato al lodo arbitrale o alla sentenza. Il Consiglio della Società poteva raccomandare agli Stati le misure da adottare se lo Stato non si fosse conformato (art. 13). Nel caso in cui non vi fosse stato un lodo arbitrale o una sentenza giudiziaria ma un rapporto del Consiglio della Società adottato all'unanimità, era vietato ricorrere alla guerra contro lo Stato che si fosse conformato al rapporto. Nel caso, invece, di un rapporto non adottato all'unanimità, gli Stati tornavano liberi di scegliere come comportarsi, e il ricorso alla guerra tornava possibile (art. 15). Infine, ove la guerra fosse stata scatenata in violazione di una norma rilevante del Patto, lo Stato responsabile della violazione veniva considerato *ipso facto* colpevole di un atto di guerra contro tutti gli altri Stati membri, e questi si impegnavano a interrompere i rapporti commerciali e finanziari con lo Stato responsabile e quelli tra i rispettivi cittadini (compresi gli Stati terzi). Si trattava di una sorta di automatica irrogazione di sanzioni (determinanti sostanzialmente un embargo totale), per la quale non era necessaria una valutazione politica ad hoc. In definitiva, era una previsione "forte", ma venne applicata soltanto contro l'Italia nel 1935-36 per la guerra d'Abissinia, e non ebbe sostanzialmente conseguenze apprezzabili.

La crisi della Società delle Nazioni è legata al problema della sua sfera soggettiva. Gli Stati Uniti non entrarono a far parte dell'organizzazione la cui istituzione il Presidente Wilson aveva tanto caldeggiato. A breve, poi, si verificarono le scelte politiche di alcuni Stati, destinate a indebolire la Società, e farle imboccare la strada del suo destino, quello di una sostanziale, frustrante irrilevanza.

¹⁶ Cfr. C. Focarelli, *Trattato di diritto internazionale*, Torino, UTET, 2015, p. 1766.

Già nel 1924 si verificò il recesso del Costa Rica (e non fu un grosso problema), seguito il 14 dicembre 1932 dalla notifica del Messico dell'intenzione di recedere. Ma il 27 marzo 1933 fu la volta del Giappone, seguito il 14 ottobre 1933 dalla Germania nazista. Questa era anche stata ammessa con seggio permanente nel Consiglio: veniva, quindi, a mancare un membro di grande rilievo, proprio quando nella comunità internazionale cominciarono a manifestarsi segnali inquietanti. Brasile, Argentina e Spagna scelsero anche di recedere.

Alcuni risultati furono senz'altro apprezzabili, quali il conflitto tra Germania e Polonia per la Slesia, la controversia tra Svezia e Finlandia per le isole Aland (risolta nel 1921), e la "guerra del cane randagio" tra Grecia e Bulgaria (1925). La Società non fu in grado di esercitare un'azione efficace nel conflitto sino-giapponese (1931), e il recesso tedesco non fece che anticipare i segnali di un declino irreversibile. Le deboli e inefficaci sanzioni all'Italia per l'occupazione dell'Abissinia (4 luglio 1936) diedero un ulteriore colpo alla credibilità dell'organizzazione.

3. Dal Patto Briand-Kellogg alle Nazioni Unite

Assai più incisivo è stato il Trattato generale di rinuncia alla guerra, più noto come Patto Briand-Kellogg, stipulato il 27 agosto 1928 e vincolante 63 Stati, cioè tutti eccetto quattro della comunità internazionale del tempo. Con questo Patto – tuttora formalmente in vigore – le Alte Parti Contraenti dichiaravano solennemente la loro condanna del ricorso alla guerra per la soluzione delle controversie internazionali e vi rinunciavano come strumento di politica nazionale (art. I), e accettavano di dare soluzione con mezzi pacifici a qualsiasi controversia o conflitto di qualsiasi natura o origine (art. II). Numerosi Stati apposero riserve, accettate dagli altri contraenti, invocando il diritto alla legittima difesa individuale e collettiva.

Il Patto non prendeva in considerazione le "misure coercitive non belliche" che, pertanto, restavano ammesse, e non menzionava la legittima difesa. Essa continuava ad essere considerata ammessa da una norma consuetudinaria, che la successiva Carta delle Nazioni qualificherà come "*inherent right*", diritto naturale.

Il Patto Briand-Kellogg era il primo vero trattato multilaterale che imponeva precisi obblighi a carico degli Stati, e fu richiamato in occasione di numerosi conflitti successivi, dalla guerra sino-giapponese del 1931 all'aggressione sovietica della Finlandia nel 1939.

Né la Società delle Nazioni né il Trattato generale del 1928 riuscirono a imprimere una svolta significativa, numerosi Stati ignorarono gli impegni assunti, e il mondo inesorabilmente scivolò in un nuovo terrificante conflitto¹⁷.

Non si possono, tuttavia, negare alcuni importanti sviluppi che proprio dal Patto della SdN e da quello Briand-Kellogg hanno avuto origine. Il primo è rappresentato dalla formazione di una norma consuetudinaria che precede gli impegni della Carta delle Nazioni Unite. Inoltre, il Patto Briand-Kellogg divenne il parametro di riferimento per la prassi degli anni 1928-1939. Infine, esso sarà il pilastro degli atti di accusa dei processi dei Tribunali militari internazionali di Norimberga e di Tokyo, che proprio sulla violazione degli impegni a rinunciare alla guerra costruirà la qualificazione dei crimini contro la pace. L'art. 6 a) dell'accordo di Londra dell'8 agosto 1945, istitutivo del Tribunale militare internazionale di Norimberga, definiva la guerra di aggressione come crimine contro la pace, riprendendo il cammino di elaborazione normativa iniziato dopo la Grande Guerra e aprendo la strada a

¹⁷ Si pensi al conflitto tra Cina e Unione Sovietica nel 1929, alla successiva guerra tra Cina e Giappone (1931), alla conquista italiana dell'Etiopia (1935) e alla condanna, da parte della Società delle Nazioni dell'invasione sovietica della Finlandia (1939).

un'evoluzione che condurrà alla condanna dell'aggressione e ai divieti posti dalla Carta delle Nazioni Unite.

Gli sviluppi del secondo dopoguerra non si sono peraltro limitati a riprendere la pur nobile impostazione del Patto Briand-Kellogg, perché il suo orizzonte non andava oltre l'esplicito divieto della guerra, non spingendosi fino a proibire la "*measures short of war*", quali l'intervento o le rappresaglie armate.

La conferenza diplomatica che ha negoziato e adottato la Carta dell'ONU nel 1945 ha, in misura rilevante, cercato di fare tesoro degli insegnamenti che si potevano trarre dall'esperienza della Società delle Nazioni. Anzitutto, gli Stati Uniti non si sono tirati indietro, e hanno assunto la guida dell'iniziativa. Inoltre, con l'ONU si è cercato di realizzare l'obiettivo della maggiore universalità possibile, in una comunità internazionale priva del carattere di organicità. La società internazionale, infatti, è anorganica, nel senso che è priva di organi preposti alle tradizionali attività degli ordinamenti giuridici: la funzione normativa, quella di governo e quella giurisdizionale. Gli Stati affidano, quindi, alle organizzazioni internazionali una funzione di supplenza, almeno per quanto attiene alla realizzazione di obiettivi di comune interesse. Per questo le organizzazioni come l'ONU sono dotate di uno statuto che le presenta come enti "a vocazione universale", nel senso che mirano a ricomprendere nella loro sfera soggettiva tutti gli Stati. Questa vocazione universale era venuta meno nella stentata vita della Società delle Nazioni, i cui scopi, pur nobilissimi, si sono trovati a fare i conti con la riluttanza di diversi Stati a rinunciare a una seppur minima quantità di prerogative sovrane.

Un altro elemento rilevante, che aveva di fatto limitato alquanto l'efficacia dell'azione della Società delle Nazioni, era rappresentato dai meccanismi decisionali incentrati sull'unanimità.

Quanto alla struttura istituzionale, gli organi politici delle Nazioni Unite riflettono la volontà di recepire alcuni principi e linee

guida ritenuti necessari per delineare un ordine internazionale efficace. L'Assemblea generale, infatti, incarna il principio collocato significativamente al primo posto dell'art. 2, quello della sovrana eguaglianza degli Stati membri, e ripreso nell'art. 18, che prevede che le deliberazioni dell'organo plenario siano adottate sulla base del criterio "*one State one vote*", caro al Presidente Wilson. L'organo a composizione ristretta, poi, riprende il modello del Consiglio della Società delle Nazioni, ed è inteso come espressione di un criterio oligarchico, incentrato di un organo di soli 11 membri (diventati poi gli attuali 15), dieci dei quali eletti dall'organo plenario e 5 dotati di un seggio permanente. Si è soliti affermare che si tratta delle cinque potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale, ed è sostanzialmente vero, anche se la Francia la guerra l'aveva perduta in poche settimane. Essa era cooptata tra i vincitori, in primis in quanto era stata a tutti gli effetti un alleato "dalla parte giusta", non solo idealmente schierato – col suo governo in esilio – a fianco delle potenze che si definivano "Nazioni Unite" contro gli Stati dell'Asse. Ma, soprattutto, essendo ancora (seppure per poco) alla testa di un grande impero coloniale, come il Regno Unito occorre che venisse riconosciuta alla Francia la parte di responsabilità che aveva nella conduzione delle relazioni internazionali. In sostanza, all'organo plenario che rifletteva il principio di un ugualitarismo universalistico (o universalismo egualitaristico che dir si voglia) faceva da contrappeso un ristretto direttorio delle potenze, chiamato a bilanciare la finzione giuridica dell'eguaglianza degli Stati.

Le vicende storiche dalla Società delle Nazioni alle Nazioni Unite offrono una lezione importante. "Inventare la pace": per realizzare questo obiettivo formidabile occorre incardinare la pace nel diritto, e affidarla a istituzioni internazionali, che pongano chiari obblighi a carico degli Stati.

Tra internazionalismo e regionalismo: l'invenzione della pace e l'idea d'integrazione europea all'epoca delle guerre mondiali

Umberto Morelli

L'internazionalismo, la nascita dell'organizzazione internazionale e la pace

Un jour viendra où les armes vous tomberont des mains, à vous aussi! Un jour viendra où la guerre vous paraîtra aussi absurde et aussi impossible entre Paris et Londres, entre Pétersbourg et Berlin, entre Vienne et Turin, qu'elle serait impossible et paraîtrait absurde aujourd'hui entre Rouen et Amiens, entre Boston et Philadelphie. Un jour viendra où vous France, vous Russie, vous Italie, vous Angleterre, vous Allemagne, vous toutes, nations du continent, sans perdre vos qualités distinctes et votre glorieuse individualité, vous vous fondrez étroitement dans une unité supérieure, et vous constituerez la fraternité européenne, absolument comme la Normandie, la Bretagne, la Bourgogne, la Lorraine, l'Alsace, toutes nos provinces se sont fondues dans la France. Un jour viendra où il n'y aura plus d'autres champs de bataille que les marchés s'ouvrant au commerce et les esprits s'ouvrant aux idées. Un jour viendra où les boulets et les bombes seront remplacés par les votes, par le suffrage universel des peuples, par le véritable arbitrage d'un grand sénat souverain qui sera à l'Europe ce que le parlement est à l'Angleterre, se que la diète est à l'Allemagne, se que l'assemblée législative est à la France!¹.

¹ V. Hugo, *Discours d'ouverture*, in *Actes et paroles: Avant l'exil, 1841-1851*, Paris, Michel Lévy, 1875, p. 383, in https://fr.wikisource.org/wiki/Congr%C3%AAs_de_la_Paix_1849#DISCOURS_D'OUVERTURE (URL consultato il 7 settembre 2020).

Al congresso della pace, riunito a Parigi il 21 agosto 1849, Victor Hugo nel discorso d'apertura esprimeva con enfasi retorica la convinzione che l'unità del continente avrebbe posto fine alla guerra fra le nazioni, come l'unità della Francia l'aveva resa impossibile fra le sue regioni e città. Non era il primo, né sarà l'ultimo, a identificare pace ed Europa, a individuare nell'unione il mezzo per pacificare il continente. Jacques Delors, nella prefazione a un volume sulla storia dell'idea di Europa lungo ventotto secoli, affermava che

la conscience européenne est presque synonyme de l'aspiration à la paix: elle se développe au fur et à mesure de la volonté d'échapper à l'engrenage des affrontements et des violences qui ensanglantent périodiquement le continent².

Robert Schuman, nella storica dichiarazione del 9 maggio 1950 che segnava l'avvio dell'unificazione con la proposta ai paesi europei di mettere in comune la produzione carbosiderurgica, indicava nella pace il fine ultimo del processo d'integrazione e giudicava la federazione europea, di cui la Comunità del carbone e dell'acciaio rappresentava la prima tappa, "*indispensable à la préservation de la paix*".

Fin dal Medioevo sono stati elaborati progetti sia di unificazione europea sia di costruzione di organismi internazionali al fine di garantire la pace. In effetti, il sogno di un'organizzazione universale capace di pacificare il mondo ha accompagnato la storia dell'umanità. L'idea dell'unità del genere umano prese forma già nell'antichità con l'istituzione di un'autorità universale, in genere un impero retto da un imperatore sacralizzato, simbolo e garante di tale unità. Il modello dell'impero ecumenico e del sovrano eserci-

² Vedi la ristampa dell'opera di Denis de Rougemont, *Vingt-huit siècles d'Europe. La conscience européenne à travers les textes d'Hésiode à nos jours*, de Bartillat éditeur, 1990, p. II.

tante una potestà universale fu comune, con le dovute varianti, alle civiltà antiche, da quelle asiatiche a quelle precolombiane, e sopravviveva nell'Europa medievale, dove il Sacro Romano Impero doveva garantire l'unità e la pace fra i cristiani.

Tuttavia, solo dopo la prima guerra mondiale veniva creata la prima organizzazione internazionale preposta a garantire la pace e solo dopo la seconda prese avvio l'integrazione europea. In realtà, l'organizzazione internazionale aveva visto la luce nel corso del diciannovesimo secolo durante il quale si era sviluppata la rivoluzione industriale, erano aumentati gli scambi, si erano allargate le funzioni dello Stato. L'allargamento dei mercati fu determinato dall'esigenza di rifornire le manifatture delle materie prime indispensabili per la produzione industriale e di trovare sbocchi per la crescente quantità di beni prodotti. Il coevo progresso della tecnica permise l'evoluzione dei mezzi di trasporto (ferrovie, battelli a vapore) e di informazione (telefono, telegrafo). Per uomini e mezzi spostarsi divenne più rapido, più sicuro e proporzionalmente meno costoso rispetto ai secoli precedenti.

Tutto ciò accrebbe l'interdipendenza fra i paesi; sorsero problemi comuni la cui soluzione richiedeva sforzi collettivi, costanti e continuativi che il sistema tradizionale dei congressi era incapace di assicurare. I classici strumenti diplomatici, attraverso cui gli Stati dialogavano e cercavano di risolvere le loro controversie, si rivelavano non più sufficienti a gestire la complessità dell'era industriale, a rispondere ai bisogni dell'espansione economica e dell'industrializzazione. Stava nascendo il sistema-mondo, il mercato mondiale; i nuovi mezzi di comunicazione e di trasporto avvicinarono i popoli e unificarono la vita economica e sociale.

Tra il 1870 e il 1914 la globalizzazione si sviluppò considerevolmente. I flussi di capitale crebbero in maniera esponenziale, così i movimenti migratori tra Europa, America e Asia. L'aviazione accorciò le distanze. Il pianeta si avviava a diventare un villaggio globale,

come scrisse negli anni Sessanta del Novecento Marshall McLuhan per indicare il rimpicciolimento del mondo fino alle dimensioni del villaggio a seguito dello sviluppo delle comunicazioni³. Occorrevano strutture permanenti per affrontare i problemi generati dall'incipiente globalizzazione e dotate di personale con pronunciate capacità tecniche.

Nasceva così l'organizzazione internazionale, intesa come associazione di Stati istituita attraverso un trattato internazionale, dotata di una carta costitutiva che ne stabilisce le finalità e il funzionamento, dotata di un ufficio permanente collocato in una sede stabile, di organi comuni e di funzionari che non rispondono del proprio operato allo Stato di origine, ma all'organizzazione stessa; questa è deputata a risolvere problemi coinvolgenti più paesi intenzionati a coordinare le loro azioni per conseguire obiettivi comuni. I soggetti originari sono gli Stati (Organizzazioni internazionali governative) o privati (Organizzazioni internazionali non governative). Possono essere universali o regionali (se la partecipazione è circoscritta a uno spazio geografico determinato), generali (quando non esercitano una competenza specializzata, come quelle politiche) o settoriali (quando organizzano la cooperazione in un settore specifico, per lo più tecnico).

Le organizzazioni internazionali nate nell'Ottocento avevano una natura settoriale, non politica, ed erano destinate a risolvere problemi specifici, per lo più commerciali e tecnici, legati all'interdipendenza generata dallo sviluppo del processo produttivo, dall'allargamento dei mercati, dall'espansione dei mezzi di trasporto e di comunicazione. Stante l'importanza e la convenienza del settore

³ Cfr. M. McLuhan, *Understanding media: the extension of man*, New York, McGraw-Hill, 1964 (trad. it., *Gli strumenti del comunicare*, Milano, Il Saggiatore, 1967); *The Gutenberg galaxy: The making of typographic man*, Toronto, University of Toronto Press, 1962 (trad. it., *La galassia Gutenberg: nascita dell'uomo tipografico*, Roma, Armando, 1976).

fluviale per i trasporti, tra le prime organizzazioni a essere costituite vi furono le commissioni permanenti per la libera navigazione sul Reno (creata nel 1804 e confermata al congresso di Vienna nel 1815) e sul Danubio (congresso di Parigi nel 1856). Nel 1851 Paul Reuter, che in precedenza trasmetteva i comunicati utilizzando anche piccioni viaggiatori, fondava a Londra la prima agenzia di stampa; dal 1865 apriva filiali fuori d'Europa e riusciva a disporre in pochi anni di corrispondenti in tutto il mondo. Nel 1865 con la convenzione di Parigi fu istituita l'Unione telegrafica internazionale al fine di velocizzare e omogeneizzare la trasmissione dei messaggi, che in precedenza a ogni passaggio di frontiera andavano ritrascritti secondo il sistema in vigore in quel paese. A seguito della diffusione di stazioni meteo in tutto il mondo, nel 1873 nacque l'Organizzazione meteorologica internazionale e il clima divenne oggetto di studio. Nel 1874 il trattato di Berna fondò l'Unione postale universale per far fronte all'aumento del volume della corrispondenza e armonizzare il sistema postale frammentato in regolamenti e tariffe nazionali. L'incremento degli scambi e delle relazioni rese necessario introdurre standard internazionali per i pesi e le misure (nel 1875 fu siglata a Parigi la Convenzione del Metro per la determinazione delle unità di misura e istituito l'Ufficio internazionale dei pesi e delle misure collocato a Sèvres) e per il calcolo del tempo (nel 1884 a Washington la Conferenza internazionale dei Meridiani adottò il computo del tempo suddiviso in fusi orari, scelse il meridiano di Greenwich come meridiano fondamentale e stabilì una datazione universale). L'aumento della circolazione delle persone (migrazioni, pellegrinaggi) reso possibile dallo sviluppo dei mezzi di trasporto pose il problema di contrastare la diffusione delle malattie (nel 1853 fu firmata la convenzione internazionale per la sanità pubblica e nel 1907 fu creato l'ufficio internazionale dell'Igiene). Nel 1883 fu firmata la convenzione di Parigi per la Protezione della proprietà industriale. Nel 1905 per iniziativa di un mercante agricolo america-

no e del re d'Italia Vittorio Emanuele III fu fondato a Roma l'Istituto internazionale di agricoltura. Molte di queste organizzazioni sono tuttora operanti e sono entrate a far parte della famiglia delle Nazioni Unite.

Tra le organizzazioni non governative istituite nell'Ottocento la più famosa fu la Croce Rossa Internazionale creata dallo svizzero Henry Dunant nel 1863. Anche i partiti di massa, che si stavano organizzando, si diedero una dimensione internazionale; nel 1864 veniva fondata l'Associazione internazionale dei lavoratori (Prima internazionale).

Questo processo di mondializzazione e di crescente interdipendenza globale ebbe anche un riflesso nella letteratura: nel 1873 Jules Verne, impressionato dalla possibilità di muoversi rapidamente grazie alle innovazioni tecnologiche, pubblicava *Il giro del mondo in 80 giorni*.

Le organizzazioni internazionali ottocentesche erano, dunque, settoriali e si occupavano di materie tecniche e amministrative circoscritte, non di problemi politici. La loro esperienza, comunque, influi sull'elaborazione dell'approccio funzionalista alla pace internazionale e alle integrazioni regionali. I risultati conseguiti da queste organizzazioni, infatti, contribuirono a diffondere la convinzione che la cooperazione internazionale, e quindi la pace, fosse più efficacemente perseguita se realizzata attraverso organismi settoriali gestiti da amministratori esperti e da tecnici indipendenti, abituati ad affrontare i problemi con una mentalità pratica, comune a tutti coloro che avevano ricevuto una formazione scientifica, non inquinata da ideologie politiche divisive. Il funzionalismo ispirò negli anni Cinquanta, grazie a Jean Monnet, l'avvio dell'integrazione europea con la costituzione delle comunità settoriali, nella convinzione che integrando gradualmente funzioni limitate, per lo più economiche, si sarebbe giunti nel tempo all'unione politica.

Nel corso dell'Ottocento, contemporaneamente alla nascita delle organizzazioni internazionali, si sviluppò il pensiero internazionalista. L'internazionalismo affondava le radici nel cosmopolitismo illuministico del Settecento e si fondava sulla convinzione che i popoli condividessero interessi e obiettivi che potevano essere meglio perseguiti attraverso la collaborazione multilaterale piuttosto che individualmente. Incoraggiava il multilateralismo per impedire l'egemonia di una sola potenza e aspirava a realizzare la cooperazione e la solidarietà fra i popoli al di là delle barriere nazionali. Intendeva regolare la crescente interdipendenza tra i paesi istituendo forme intergovernative di organizzazione internazionale, da crearsi attraverso trattati negoziati fra Stati sovrani, in modo da perseguire obiettivi comuni e assicurare la pace.

Sempre nell'Ottocento si sviluppò il movimento pacifista, si tennero congressi per la pace, cui parteciparono personaggi come Michail Bakunin, Giuseppe Garibaldi, Victor Hugo, John S. Mill, furono banditi concorsi in materia. L'obiettivo della pace caratterizzava l'internazionalismo delle ideologie ottocentesche.

Per l'internazionalismo liberale il mercato avrebbe realizzato l'armonia degli interessi di individui e Stati e la pace sarebbe derivata naturalmente dal libero scambio che, in quanto libero, sarebbe convenuto sia al compratore sia al venditore e avrebbe quindi reso inutile la guerra, costosa e dall'esito imprevedibile. Il mercante avrebbe scacciato il guerriero.

La conclusione del *Manifesto del Partito comunista* del 1848 (*Proletari di tutti i paesi, unitevi!*) additava la solidarietà della classe operaia, al di là delle barriere nazionali, per contrastare il nazionalismo borghese e opporsi alla guerra; l'eliminazione dello sfruttamento dell'uomo sull'uomo avrebbe anche eliminato la causa dei conflitti.

A fine Ottocento l'istaurazione della pace cessò di essere una preoccupazione di filosofi e umanisti, come nei secoli recedenti, ma divenne una preoccupazione anche delle cancellerie. La rivolu-

zione industriale, infatti, stava mettendo a disposizione degli eserciti armi micidiali e i conflitti si profilavano sempre più distruttivi. La guerra stava perdendo quei tratti, da alcuni ritenuti positivi, di esaltazione delle qualità dell'individuo (coraggio, amor di patria, cameratismo, spirito di sacrificio ecc.) ed emergeva il suo carattere devastante. Si ricercarono quindi strumenti per impedire lo scoppio della guerra. Furono convocate due conferenze all'Aia nel 1899 e nel 1907 che approvarono delle convenzioni sulla risoluzione pacifica delle controversie, sull'arbitrato internazionale, sulla Corte permanente di arbitrato, sul bando delle armi più odiose. In realtà, gli effetti delle conferenze furono scarsi, la corsa agli armamenti non rallentò, i gas venefici, seppur vietati dalle convenzioni, furono impiegati nella prima guerra mondiale.

La prima guerra mondiale, la Società delle Nazioni e la pace

Dopo la prima guerra mondiale, retronimo di "la Grande Guerra" come questa era definita fino allo scoppio della seconda, fu creata la prima organizzazione internazionale a scopi politici per realizzare il disarmo e assicurare la pace: la Società delle Nazioni. Nel 1914 la guerra si prospettava breve, come quelle del secolo precedente; la Germania confidava in un *Blitzkrieg* capace di travolgere la Francia in sei settimane, secondo le previsioni del piano Schlieffen, per poi rivolgersi contro la Russia. Il 1° agosto 1914 il Kaiser Guglielmo II annunciava dal balcone del *Berliner Stadtschloss* a una folla in delirio che cantava l'inno nazionale, *Heil dir im Siegerkranz* (Salve a te coronato d'alloro), l'ordine di mobilitazione ed esprimeva con superba fiducia il suo convincimento sulla brevità della guerra: "I nostri soldati torneranno a casa vittoriosi prima che sian cadute le foglie dagli alberi".

In realtà, le foglie sarebbero cadute cinque volte prima della fine di una guerra che si rivelò drammaticamente devastante non solo per gli sconfitti, ma per l'Europa intera. La società europea

uscì dal conflitto, il primo a essere risolto con l'intervento determinate di una potenza extra-europea, con la consapevolezza di stare attraversando una crisi di civiltà politica, economica e culturale. L'egemonia europea era già stata messa in discussione fin dal 1898, con la guerra ispano-americana, e dal 1904, con la guerra russo-giapponese, che avevano proiettato i due paesi extra-europei tra le grandi potenze mondiali.

A livello politico il Vecchio Continente usciva dal conflitto lacerato da un esasperato nazionalismo, spaccato tra vincitori e vinti; la democrazia parlamentare contestata dai partiti di estrema destra e di estrema sinistra; tutti i paesi insoddisfatti dei risultati dei trattati di pace. La Gran Bretagna era decisa a non abbandonare la tradizionale politica di ago della bilancia di un'Europa divisa e intendeva preservare il classico equilibrio minacciato da una Francia troppo forte dopo la vittoria. La Francia, ossessionata dalla ricerca di sicurezza nei confronti della Germania, era intenta a conseguire l'indebolimento economico e militare del paese sconfitto. L'Italia insoddisfatta e in crisi economica e politica. La Germania umiliata, discriminata e ansiosa di rivincita. I paesi orientali dilaniati dai problemi etnici. L'Unione Sovietica emarginata con il cordone sanitario. Tutti i vincitori pesantemente indebitati nei confronti degli Stati Uniti e recalcitranti a pagare i debiti. I vinti delusi da una pace imposta con un *Diktat*. Alla balcanizzazione dell'Europa si aggiungeva la nascita dell'Unione Sovietica, potente richiamo per il proletariato europeo che esasperava la divisione fra classi e la conflittualità sociale.

A livello economico l'Europa iniziava a risentire della concorrenza delle potenze extra-europee, Stati Uniti e Giappone, che avevano tratto dalla guerra i vantaggi senza averne subito le conseguenze negative in termini di distruzioni materiali. Il continente usciva dal conflitto balcanizzato, con circa diecimila chilometri in più di confini che lo frammentavano economicamente, cui si ag-

giungeva il diffuso protezionismo. John M. Keynes, che aveva partecipato ai negoziati di pace in quanto consigliere del governo britannico, si dimise dall'incarico in aperta polemica con la pace cartaginese imposta dai trattati, foriera di nuovi conflitti. Giudicò ingiustificata l'entità delle riparazioni dei danni di guerra che si intendevano imporre alla Germania. Propose la cancellazione dei debiti di guerra fra gli Alleati e che gli Stati Uniti lanciassero un programma di credito per aiutare l'economia europea (simile al piano Marshall che sarà realizzato dopo la seconda guerra mondiale), proposte respinte dal presidente americano Woodrow Wilson. Scrisse nel volume *The Economic Consequences of the Peace* pubblicato nel 1919 a proposito del trattato di Versailles:

Il Trattato non comprende alcuna clausola che miri alla rinascita economica dell'Europa, nulla che possa trasformare in buoni vicini gli Imperi Centrali disfatti, nulla che valga a consolidare i nuovi Stati dell'Europa, nulla che chiami a novella vita la Russia; esso non promuove neppure, in alcuna guisa, una stretta solidarietà economica fra gli stessi alleati. A Parigi non si riuscì a concretare alcun programma per la restaurazione delle finanze disordinate della Francia e dell'Italia o per dare un riassetto ai sistemi del Vecchio e del Nuovo Mondo⁴.

Il libro, con le sue critiche all'andamento della conferenza di Parigi, contribuì a radicare nell'opinione pubblica americana un atteggiamento contrario ai trattati (in effetti, gli Stati Uniti non ratificarono il trattato di Versailles e negoziarono una pace separata con la Germania, il trattato di Berlino del 1921 che escludeva ogni riferimento alla Società delle Nazioni). La guerra aveva spostato il centro di gravità economica fuori dell'Europa; il vecchio continente aveva iniziato a perdere il suo ruolo centrale nel mondo.

⁴ J.M. Keynes, *Le conseguenze economiche della pace*, Milano, Treves, 1920.

A livello culturale la guerra aveva accentuato nell'opinione pubblica un sentimento di pessimismo e di incertezza e nell'élite intellettuale la consapevolezza di una crisi di civiltà e di decadenza che si manifestava con la pubblicazione di opere quali *Il tramonto dell'Occidente*, (1918-1922) di Oswald Spengler, il quale annunciava il tramonto della civiltà occidentale⁵. Paul Valéry, nella lettera aperta *La crise de l'esprit* del 1919, rimarcava amaramente che “*nous autres, civilisations, nous savons maintenant que nous sommes mortelles*” e si interrogava sul destino del continente: “*L'Europe deviendra-t-elle ce qu'elle est en réalité, c'est-à-dire: un petit cap du continent asiatique?*”. Le radici dell'inquietudine culturale risalivano all'inizio del Novecento con la crisi dello scientismo positivista, del razionalismo deterministico, della fiducia nella scoperta di leggi oggettive; tale crisi coinvolgeva il campo della scienza, delle ideologie, della filosofia, della pittura, della musica, della letteratura. L'Europa avrebbe ancora avuto un futuro o avrebbe perso il ruolo di guida del mondo andando incontro, come altre civiltà, a una più o meno lenta decadenza? Il geografo Albert Demangeon intitolava un suo libro *Le déclin de l'Europe* e osservava che la guerra aveva spostato fuori dell'Europa il centro di gravità economica e che il vecchio continente stava perdendo il suo ruolo centrale nel mondo⁶.

Inoltre, il conflitto aveva manifestato due caratteristiche inedite e inquietanti che contribuivano a rafforzare la convinzione di dover porre termine a tutte le guerre: l'alta distruttività e la totalità. Le armi messe a disposizione dal progresso tecnologico avevano causato milioni di morti e immani distruzioni. Gli Stati avevano utilizzato la totalità delle risorse umane e industriali per perseguire la vittoria. L'intera società era stata mobilitata per lo sforzo bellico:

⁵ O. Spengler, *Il tramonto dell'Occidente*, Milano, Longanesi, 1957.

⁶ A. Demangeon, *Le déclin de l'Europe*, Paris, Payot, 1920.

l'apparato industriale per la produzione di guerra, le donne per rimpiazzare nelle officine gli uomini chiamati alle armi (l'indice di occupazione femminile subì un notevole incremento), gli intellettuali e i mezzi di comunicazione per alimentare la propaganda e sostenere il morale dei soldati, che dovevano affrontare la spaventosa guerra di trincea, e della popolazione colpita da privazioni, razionamento, miseria. Venne elaborato il concetto di fronte interno, con la conseguente militarizzazione della società, l'imposizione del regime di disciplina militare e della censura, la subordinazione di ogni aspetto della vita civile alle esigenze delle forze armate, la repressione del pacifismo e del neutralismo e di ogni idea contraria alla guerra, bollata come disfattismo.

In questo contesto si affacciava la necessità di cambiare la prassi diplomatica che non era stata capace di evitare il disastro bellico. Ora, gli stessi governi si sentivano impegnati a impedire un'altra guerra distruttiva come quella appena conclusa; un'altra guerra avrebbe segnato la fine dell'Europa. Il conflitto aveva esasperato le passioni nazionalistiche, ma anche spronato a riflettere su come evitare il ripetersi di un simile flagello. Durante la guerra era stata discussa la necessità di creare un'organizzazione regionale o mondiale per garantire la pace ed erano stati preparati vari progetti, soprattutto in Francia e nel Regno Unito. Alcuni di questi progetti prevedevano anche l'uso di una forza internazionale per punire eventuali aggressori, idea sostenuta in particolare da Léon Bourgeois, giurista e uomo politico francese, convinto che il diritto senza la forza fosse inefficace. L'ingresso in guerra degli Stati Uniti determinò il prevalere dell'ipotesi internazionalista su quella regionale e la conferenza di Parigi pose come obiettivo la creazione della Società delle Nazioni, indicata da Wilson nei *Quattordici punti* illustrati nel discorso che tenne al Congresso degli Stati Uniti l'8 gennaio 1918. Secondo l'impostazione anglosassone, contraria a quella francese accusata di sostituire il militarismo internazionale a quello nazionale, la Società delle Nazioni non avrebbe

avuto una forza armata, ma si sarebbe imposta per il suo valore morale e le sue capacità d'influenza e di persuasione.

Nacque così il primo tentativo di organizzazione della società internazionale finalizzata a realizzare del disarmo e a garantire la pace. Il sistema internazionale nei secoli precedenti si era fondato sull'egemonia delle grandi potenze i cui rapporti erano regolati sulla base del principio dell'equilibrio. Nell'Ottocento prese la forma del Concerto europeo, un sistema informale senza una carta costitutiva, senza istituzioni, senza una sede fissa, senza funzionari, ma paradossalmente efficace nell'assicurare una relativa pace sul continente per cento anni, la "pace dei cento anni", come fu definito il periodo dal 1815 al 1914⁷. Wilson era convinto che il sistema dell'equilibrio fosse una delle cause della guerra. La Società delle Nazioni quindi avrebbe dovuto fondarsi sul principio della sicurezza collettiva: l'unione di tutti gli Stati contro atti di aggressione avrebbe dissuaso un potenziale aggressore.

Istituita il 28 giugno 1919, entrò in vigore il 10 gennaio 1920; la sede fu posta in Svizzera, paese la cui neutralità perpetua era stata sancita dal congresso di Vienna, a Ginevra. Fu sciolta il 19 aprile 1946. In realtà, il sistema internazionale e la Società delle Nazioni erano ancora fondati sulla sovranità degli Stati, quindi sull'equilibrio delle grandi potenze.

Le critiche alla Società delle Nazioni. L'Europa e la pace

I limiti dell'organizzazione creata a Parigi furono evidenziati fin dal 1918. Luigi Einaudi, in due articoli sul *Corriere della Sera* firmati con lo pseudonimo di Junius⁸, ne predisse il fallimento

⁷ K. Polany, *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 1974, p. 25.

⁸ Junius, *La Società delle Nazioni è un ideale possibile*, «Corriere della Sera», n. 5, 5 gennaio 1918, pp. 1-2; *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni*, «Corriere della Sera», n. 362, 28 dicembre 1918, p. 1-2. Entrambi ristampati in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 19-27 e 29-36.

sulla base della distinzione tra federazione e confederazione. La prima era un'unione di paesi che decidevano di limitare la propria sovranità e di istituire un nuovo Stato a loro superiore cui trasferivano parte dei propri poteri. La seconda era una semplice alleanza di Stati che rimanevano pienamente titolari della propria sovranità e non delegavano poteri effettivi a organi comuni, realizzando una semplice cooperazione intergovernativa. La Società delle Nazioni era una confederazione, un'alleanza di Stati sovrani e indipendenti tesa a mantenere la concordia fra gli associati, difenderli dalle aggressioni esterne, raggiungere l'incivilimento materiale e morale. Notava, però, Einaudi che nessuno pensava che per conseguire tali obiettivi si dovesse costituire uno Stato superiore fornito di sovranità diretta sui cittadini e del diritto di stabilire imposte proprie, di mantenere un esercito sovranazionale, di avere una propria amministrazione. Si voleva una Società delle Nazioni, ma ogni Stato doveva rimanere sovrano e indipendente. Einaudi definiva conseguentemente la Società delle Nazioni un puro nome, il nulla, capace addirittura di aumentare le ragioni di guerra. Le argomentazioni addotte per dimostrare il fallimento cui la Società ginevrina sarebbe andata incontro si richiamavano all'esperienza storica americana, in particolare all'inefficace prima costituzione confederale sostituita dopo pochi anni dalla seconda federale. Alla debole e incapace Società delle Nazioni Einaudi contrapponeva una vera federazione, dotata di poteri limitati ma reali.

La necessità della federazione dipendeva secondo Einaudi dall'interdipendenza, generata dalla rivoluzione industriale, che legava i vari paesi e dalla necessità di disporre di effettivi poteri comuni per offrire soluzioni efficaci a problemi che superavano i confini nazionali e che richiedevano quindi istituzioni sovranazionali per essere adeguatamente risolti. Scriveva Einaudi nel 1918:

Bisogna distruggere e bandire per sempre il dogma della sovranità perfetta. La verità è il vincolo, non la sovranità degli Stati. La

verità è l'interdipendenza dei popoli liberi, non la loro indipendenza assoluta. Per mille segni manifestasi la verità che i popoli sono gli uni dagli altri dipendenti, che essi non sono sovrani assoluti e arbitri, senza limite, delle proprie sorti, che essi non possono far prevalere la loro volontà senza riguardo alla volontà degli altri. Alla verità dell'idea nazionale: "noi apparteniamo a noi stessi" bisogna accompagnare la verità della comunanza delle nazioni: "noi apparteniamo anche agli altri" ... Lo Stato isolato e sovrano perché bastevole a se stesso è una finzione dell'immaginazione; non può essere una realtà [...] non esistono Stati perfettamente sovrani, ma unicamente Stati servi gli uni degli altri; uguali e indipendenti perché consapevoli che la loro vita medesima, che il loro perfezionamento sarebbe impossibile se essi non fossero pronti a prestarsi l'un l'altro servizio⁹.

Nello stesso anno in cui erano pubblicate i due articoli di Einaudi di critica alla Società delle Nazioni, Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati scrivevano un libro in cui riprendevano e approfondivano l'analisi einaudiana¹⁰. L'europeismo di Agnelli derivava da preoccupazioni di natura economica e industriale. La fine della guerra avrebbe determinato la smobilitazione dell'esercito e la riduzione della produzione bellica con la conseguente immissione sul mercato del lavoro di centinaia di migliaia di individui. L'unico modo di assorbirli ed evitare il formarsi di una situazione di instabilità sociale era quello di allargare il mercato a livello europeo per permettere all'industria di espandersi e creare così occupazione. Inoltre, occorreva non solo sconfiggere il "prussianesimo",

⁹ Junius (pseudonimo di L. Einaudi), *Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle Nazioni* in L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea* cit., pp. 32-33.

¹⁰ G. Agnelli, A. Cabiati, *Federazione europea o Lega delle nazioni?*, Torino, Fratelli Bocca, 1918; ristampa anastatica con una prefazione di Giovanni Agnelli e una introduzione di Sergio Pistone, Torino, Edizione E.T.L., s.d.; ristampato nel 1995 a cura di Mario Monti, Pordenone, Studio Tesi; nel 2004 con un'introduzione di Valerio Castronovo, Roma, Treves Editore.

ma garantire alle generazioni future la sicurezza, cioè la garanzia che non si sarebbe più verificata un'altra guerra, che avrebbe significato la fine della civiltà europea.

Secondo Agnelli e Cabiati, che facevano proprie le osservazioni di Einaudi circa l'inanità della confederazione e quindi della Società delle Nazioni proposta da Wilson, la risposta a quelle preoccupazioni stava nella costituzione della federazione europea, quindi nel superamento della sovranità assoluta degli Stati, in quanto il principio federativo era l'unico capace di contemperare le aspirazioni morali della nazionalità con le necessità politiche, strategiche ed economiche dello Stato e di assicurare così la pace.

L'esperienza storica dimostrava che la federazione doveva disporre di un potere centrale forte, capace di governare e di farsi obbedire; un'alleanza di Stati sovrani non sarebbe risultata altro che "erba trastulla", cioè un'illusione e una vacuità. Per rinforzare la loro tesi, Agnelli e Cabiati, come già Einaudi, ricorrevano alla storia costituzionale degli Stati Uniti e ricordavano il fallimento della prima costituzione confederale (che prevedeva una debole unione fra le tredici ex colonie, cioè una semplice "società di nazioni") e il successo della seconda costituzione federale, scritta dalla convenzione di Filadelfia nel 1787 (che prevedeva un patto tra cittadini e la nascita di un'unione federale dotata di effettivi poteri).

L'analisi einaudiana sull'inefficacia della Società delle Nazioni era approfondita da Agnelli e Cabiati con le riflessioni circa l'incapacità del tribunale supremo, cioè la Corte permanente di giustizia internazionale, di prevenire i conflitti. I due autori osservavano che ogni tribunale, per far valere le proprie sentenze, doveva disporre di forza coattiva. Quale? Quella delle armi era da escludere perché implicava evidentemente la continuazione della corsa agli armamenti e il ricorso alla guerra, che era proprio ciò che si intendeva evitare. Il disarmo risultava improponibile perché sarebbe stato impossibile impedire a Stati non democratici di darsi

un'organizzazione militare superiore a quella concordata in sede societaria. Le sanzioni economiche, infine, sarebbero state facilmente aggirabili grazie all'accaparramento di materia prime e commestibili nel periodo prebellico e all'accordo con altre potenze al fine di costituire una forza in grado di resistere al blocco economico. Un tribunale arbitrale fra Stati sovrani era, dunque, un'illusione.

Una volta terminata la guerra, si sarebbe dovuto far fronte agli oneri del debito pubblico enormemente cresciuto a causa del conflitto e ai costi ingenti della ricostruzione. Secondo Agnelli e Cabiati, le risorse si potevano trovare grazie a una riduzione consistente delle spese militari, resa possibile dalla costituzione dell'Europa federale e dalla conseguente riduzione delle forze armate. Oltre alla riduzione delle spese militari, un altro vantaggio materiale era offerto dalla restituzione all'attività produttiva o di studio dei giovani sottoposti alla coscrizione obbligatoria. L'Europa nel 1914 chiamava alle armi 1,5-2 milioni di ventenni, mentre un'Europa federale, al pari degli Stati Uniti, avrebbe avuto bisogno di soli 300.000 soldati in tempo di pace, con un notevole risparmio di energie produttive.

L'unificazione degli eserciti europei avrebbe procurato non solo vantaggi materiali, ma anche benefici morali. Un piccolo esercito federale avrebbe fugato la seduzione del militarismo e l'influenza delle caste militari, con una conseguente più agevole affermazione del valore della libertà.

L'Europa federale, inoltre, avrebbe generato altri vantaggi economici in termini di realizzazione di economia di scala e di semplificazione della burocrazia, grazie all'eliminazione delle complicazioni derivanti dai rapporti internazionali economici, giuridici, amministrativi, senza dimenticare i benefici di un unico mercato di produzione, impossibile in una lega di nazioni sovrane incapace di sconfiggere le forze del protezionismo.

La federazione europea avrebbe recato benefici ai paesi e alle classi sociali più povere:

Come è nell'interesse di ogni Stato che la parte più povera, più arretrata delle sue regioni si risollevi quanto più rapidamente è possibile al livello delle regioni più ricche, perché altrimenti ne deriverebbe una debolezza per tutto il complesso sociale, così sarebbe una necessità per le parti più ricche dell'Europa di portare sollecitamente al livello più elevato le zone meno favorite; costruendovi ferrovie e strade, intensificando l'istruzione, migliorando l'economia, diffondendo le banche, elevando con prudente progressione i rapporti sociali. Il che tornerebbe di incalcolabile beneficio per le classi operaie: perché come mai sarebbe possibile in un unico Stato europeo che, ad esempio, i francesi, i tedeschi, gli inglesi godessero delle pensioni d'invalidità e di vecchiaia, e non ne partecipassero invece gli operai italiani?¹¹.

Si tratta di una evidente anticipazione delle politiche regionali e sociali realizzate decenni dopo dall'Unione europea.

Infine, la federazione avrebbe risolto il problema coloniale, sostituendo il principio della solidarietà a quello della competizione, e reso impossibile una futura e ancora più distruttiva guerra nel vecchio continente.

Nelle pagine conclusive, Agnelli e Cabiati delineavano la forma che la costituzione federale avrebbe dovuto assumere, con un governo centrale dotato dei pieni poteri in politica estera, di difesa, fiscale e doganale, e ispirata ai principi che avevano informato l'impero britannico: *rule of law* e *self government*. Le altre competenze sarebbero rimaste agli Stati nazionali che le avrebbero esercitate secondo le tradizioni di ciascuno.

Agnelli e Cabiati, dunque, con le loro argomentazioni sottolinearono il carattere strutturalmente illiberale dello Stato na-

zionale, accentrato e militarista, mentre evidenziarono come nello Stato plurinazionale federale la ripartizione del sentimento di lealtà e di fedeltà tra la federazione e la nazione avrebbe rappresentato un freno alla centralizzazione e all'autoritarismo¹².

Anche Jean Monnet, il padre delle comunità europee, criticò la Società delle Nazioni, dopo esserne stato il vice-segretario generale dal 1919 al 1923. All'inizio Monnet era convinto che la Lega si sarebbe imposta grazie alla sua forza morale, all'appello all'opinione pubblica, alla ricerca di un accordo sulla base della buona volontà, alle abitudini che sarebbero prevalse a favore della cooperazione fra i paesi. Successivamente, però, giunse alla conclusione che una simile organizzazione, basata sul rispetto della sovranità delle nazioni, non aveva i mezzi per deliberare e per imporre la volontà comune. Monnet riconobbe vent'anni più tardi che il proposito di far cooperare i governi muoveva da buone intenzioni, ma falliva appena gli interessi nazionali dei vari paesi entravano in contrasto. La cooperazione tra i governi mancava infatti dell'organo politico indipendente capace di considerare i problemi da un punto di vista comune e di imporre una decisione comune. Ammise che i successi ottenuti dalla Lega erano stati possibili solo quando le grandi potenze, Francia e Inghilterra, avevano giudicato che era nel loro interesse evitare il disaccordo. La radice delle difficoltà della Società stava nella sovranità nazionale che impediva al Consiglio di esprimere l'interesse generale, in quanto tutti i delegati erano preoccupati per le conseguenze che una decisione poteva avere per il proprio paese. Il risultato era che nessuno cercava di risolvere veramente i problemi perché la principale preoccupazione era quella di ri-

¹² Su Agnelli e Cabiati cfr. U. Morelli, *Anticipazioni e proposte in tema di europeismo nella cultura torinese* in: *Torino città internazionale. Storia di una vocazione europea*, a cura di D. Marucco e C. Accornero, Roma, Donzelli, 2012, pp. 199-212.

¹¹ Pp. 109-110 dell'edizione anastatica.

spettare gli interessi nazionali. Né poteva essere altrimenti in un'organizzazione dove vigeva la regola dell'unanimità. Monnet concludeva le sue riflessioni sulla Società delle Nazioni con la considerazione che il veto era la causa profonda e nello stesso tempo il simbolo dell'impotenza a superare gli egoismi nazionali¹³.

La Società avrebbe dovuto assicurare l'indipendenza e la sicurezza degli Stati, ma non fu in grado di conseguire entrambi gli obiettivi. La pace sul continente fu conseguita dall'unificazione europea dopo la seconda guerra mondiale con la creazione di istituzioni non semplicemente intergovernative, ma dotate di embrionali elementi federali. Nella sua dichiarazione, che avviava il processo di integrazione comunitario, Robert Schuman, all'epoca ministro degli Esteri francese, faceva sei volte riferimento alla pace. Ciò significava che l'obiettivo principale dell'unificazione europea era appunto la pace, da conseguire tramite la messa in comune del carbone e dell'acciaio. Disse Schuman:

La solidarietà di produzione così costituita renderà manifesto che ogni guerra tra Francia e Germania diventa non soltanto impensabile, ma materialmente impossibile [...]. Con la messa in comune di produzioni di base e l'istituzione di una nuova Alta Autorità, le cui decisioni vincoleranno la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, questa proposta realizzerà le prime basi concrete di una federazione europea indispensabile al mantenimento della pace.

La pace sarebbe stata garantita dalla costruzione di una solida struttura istituzionale, la federazione, non dalla buona volontà di collaborare o da istituzioni intergovernative che non limitavano la sovranità degli Stati.

¹³ Vedi il capitolo relativo alla Società delle Nazioni in Monnet J., *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976, pp. 91-115.

Sul tema della pace Monnet ritornò più volte durante la sua presidenza dell'Alta Autorità della Comunità europea del carbone e dell'acciaio:

I nostri paesi sono diventati troppo piccoli per il mondo attuale in rapporto ai mezzi tecnici moderni, in confronto all'America e alla Russia oggi, alla Cina e all'India domani. L'unità dei popoli europei negli Stati Uniti d'Europa è il mezzo per rialzare il loro livello di vita e mantenere la pace.

E nel giugno del 1955 nel lasciare la presidenza dell'Alta Autorità:

Non credo che noi possiamo risolvere i nostri problemi tramite uno sforzo puramente nazionale ... Ciò che importa è decidere che noi non ritorneremo alla Società delle Nazioni e che noi andiamo nella direzione degli Stati Uniti d'Europa. È importante che l'opinione pubblica comprenda la differenza tra queste due prospettive: l'una è l'avvenire, è il progresso. L'altra, il ritorno ai metodi del passato di cui noi abbiamo conosciuto l'inefficacia e che hanno portato alla guerra [...] Io credo che non ci sia nulla di più importante per il nostro avvenire, per il progresso sociale, per assicurare la coesistenza pacifica tra l'Est e l'Ovest che andare rapidamente verso gli Stati Uniti d'Europa¹⁴.

L'opera di pacificazione realizzata dall'Unione Europea è stata riconosciuta con l'assegnazione nel 2012 del premio Nobel per la pace. La motivazione affermava che

l'Unione e i suoi membri per oltre sei decenni hanno contribuito al progresso della pace e della riconciliazione, della democrazia e dei diritti umani in Europa [...] La sofferenza terribile patita durante la Seconda Guerra mondiale ha dimostrato la necessità di una nuova Europa. In 70 anni Germania e Francia hanno combattuto tre guerre. Oggi un conflitto tra Berlino e Parigi è impen-

¹⁴ Cfr. J. Monnet, *Mémoires* cit.

sabile. Ciò dimostra come, attraverso sforzi ben mirati e la costruzione di una fiducia reciproca, nemici storici possano divenire partner [...] Il Comitato per il Nobel vuole concentrarsi su quello che considera il più importante risultato dell'UE: l'impegno coronato da successo per la pace, la riconciliazione e per la democrazia e i diritti umani. Il ruolo di stabilità giocato dall'Unione ha aiutato a trasformare la gran parte d'Europa da un continente di guerra a un continente di pace. Il lavoro dell'UE rappresenta la "fraternità tra le Nazioni", e costituisce una forma di "congressi di pace" ai quali si riferiva Alfred Nobel nel 1895 come criterio per il premio Nobel per la pace.

La riconciliazione europea e la sfida dei neonazionalismi del XXI secolo: rischi e opportunità per la pace europea e mondiale

Mario Telò

1. Introduzione

I contributi eccellenti di Edoardo Greppi, Luigi Bonanate e Umberto Morelli, oltre che l'introduzione del presidente della Fondazione Burzio, Alberto Sinigaglia, definiscono le linee di quello che io definirei un processo storico di graduale "civilizzazione delle sovranità nazionali" attraverso lo sviluppo controverso di organizzazioni comuni che inventano e realizzano la pace tra i popoli, soprattutto nel caso della Europa, che definisco nella mia ricerca come il caso più avanzato e sofisticato di multilateralismo approfondito.

L'invenzione della pace, la riconciliazione europea sopravvivranno alla sfida dei neonazionalismi, nel quadro mondiale del XXI secolo?

Cercherò di contribuire alla risposta a questa domanda dal punto di vista della disciplina, Relazioni internazionali, ottimamente rappresentata anche dal contributo di Luigi Bonanate e dunque situerò il fenomeno della rivolta neonazionalista, emergente in vari paesi dell'area Nord-Atlantica (ma non solo, se si pensa ai fenomeni comparabili delle Filippine di Duterte e del Brasile di Bolsonaro) contro la globalizzazione nel quadro del cambiamento storico in corso nelle relazioni internazionali.

La mia relazione sarà assai critica nell'analisi delle possibili conseguenze negative del nazionalismo estremista per la pace. Devo quindi precisare che, ovviamente, queste critiche non hanno nulla a che fare con il patriottismo repubblicano, con l'attaccamento civile e istituzionale al proprio paese, con l'adesione dei cittadini

al senso civico comune, come ben tematizzato da Mazzini, Bobbio e Habermas tra tanti altri. Il patriottismo repubblicano è l'opposto del nazionalismo estremo, in quanto non solo è compatibile con la invenzione della pace, con la collaborazione internazionale, ma ne costituisce l'indispensabile fondamento, la preconditione, il motore nelle coscienze dei cittadini. La storia della Comunità europea/unione europea è un esempio rilevante (iniziato miracolosamente a soli 5 anni dalla fine della seconda guerra mondiale, nel maggio 1950 – Dichiarazione Schuman –, nonostante ricordi tragici ancora vivissimi). Durante 70 anni di evoluzione, l'unificazione europea, diversamente dalle interpretazioni funzionalistiche ed economicistiche, non ha soppresso le sovranità nazionali, le esalta attraverso la loro gestione condivisa in comune (*pooling and sharing*). Questo è evidente nel lancio recente (2017) del primo nucleo di una difesa europea, basata sul coordinamento aperto delle politiche di difesa degli Stati membri (vedi PESCO, sulla base dell'art 46 del TEU, che prevede già 20 progetti comuni).

Quale è la portata della minaccia alla pace? In Occidente e in particolare in Europa emerge, in questo preoccupante albore del nuovo secolo, un'ondata di nazionalismo protezionistico e populistico: non solo si lanciano proclami e discorsi di leaders si vantano di ignorare la storia europea, ma si pubblicano libri e anche progettano opere editoriali sulla “fine della UE”, sul “ritorno delle nazioni”, sulla “*Finis Europae*”, l'idea del “tramonto”, di origine spengleriana¹. Quale rapporto ha questo dibattito interno al piccolo mondo europeo con quanto accade in USA e in Cina, grandi potenze in cui il nazionalismo è sempre più inquadrato nel contesto di previsioni apodittiche sull'inevitabile “trappola di

Tucidide”² che incombe su di noi nel quadro di un “mondo inevitabilmente neo-bipolare”³, un mondo che marginalizzerà e travolgerà le istituzioni multilaterali e tra queste, *in primis*, la più approfondita e sofisticata istituzione multilaterale, l'Unione Europea.

Non basta rispondere rivendicando che “disponiamo della narrativa più bella del mondo sulla riconciliazione tra ex nemici tramite l'integrazione socio-economica pacifica e democratica” (vedi *speech* del segretario della Commissione, Martin Selmayr a Bruxelles, 10 giugno 2018). Non basta neanche averla di fatto messa in pratica questa narrativa, attraverso l'evoluzione dei trattati, e realizzata nel concreto della vita della gente con 70 anni di pace, senza precedenti nel continente europeo. Tale evento storico sarebbe spazzato via da un'ondata populistica che approfitterebbe delle crepe delle democrazie con vari tipi di manipolazione del suffragio universale, con messaggi ipersemplificati di tipo nazionalistico basati sulla perdita di memoria non solo della resistenza ma degli ottanta milioni di morti delle due guerre. Un inverno europeo si prospetterebbe in un quadro mondiale dove ritornerebbe a dominare la logica brutale della *power politics*, attraverso quello che, a livello delle categorie di pensiero, il grande teorico cinese Qin Ya-qin definisce, in esplicita polemica con John Mearsheimer, “il realismo populista”⁴?

Bene, anticipo da subito che la mia relazione, pur prendendo molto sul serio le minacce incombenti, metterà in discussione queste profezie di sventure e proporrà un'interpretazione comples-

² G. Allison, *Destined for war*, Melbourne, Scribe, 2017; A. Caffarena, *La trappola di Tucidide e altre immagini. Perché la politica internazionale sembra non cambiare mai*, Bologna, Il Mulino, 2018.

³ Yan X., *Leadership and the rise of powers*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2018.

⁴ Qin Y., *A Relational theory of World politics*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2018.

siva della fase attuale, di tipo neo-istituzionalista, secondo la quale il grande disegno che Norberto Bobbio definì del “pacifismo istituzionale”, cioè della costruzione della pace in un quadro legalmente istituzionalizzato, lanciato da Immanuel Kant in termini filosofici nel 1795 e ripreso dai 14 punti del presidente USA Woodrow Wilson nel 1919, sul piano mondiale (fondazione della Società delle Nazioni) e sul piano europeo, dal “Memorandum Briand” del 1931, dal movimento inglese dei *Federalist papers*, dal federalismo italiano (da Agnelli ed Einaudi al “Manifesto di Ventotene” in poi), nonché dal funzionalismo di Mitrany (1944), questo grande disegno istituzionale, concretizzato dalla vasta rete multilaterale, sarà capace di superare la difficile congiuntura attuale, come ha in passato dimostrato di poterne vincere sfide ben più ardue, il nazi-fascismo e il comunismo. In altre parole, la forza delle istituzioni multilaterali e delle istituzioni democratiche europee, costruite in più di 70 anni, è tale, (come confermato da una cospicua mole di ricerche comparate troppo presto dimenticate), e la loro adeguatezza rispetto a minacce e compiti che sono comuni alle varie nazioni è tale, che può risultare utopica la previsione che esse dispongono di risorse potenti per in parte sconfiggere e in parte integrare e recuperare le pulsioni irrazionali e le legittime domande che vengono dalla rivolta populista/nazionalista.

Infatti la costruzione di forti istituzioni di cooperazione è stato ed è il solo modo di affrontare seriamente le grandi sfide del nostro tempo; le sfide di natura transnazionale con cui l'umanità è oggettivamente confrontata, innanzitutto la proliferazione nucleare e il rischio di guerra, l'incombente cambiamento climatico, gli squilibri economici e finanziari globali, le grandi migrazioni di massa, la povertà estrema e le sue conseguenze sui flussi migratori, le malattie endemiche e infettive, il terrorismo, il commercio di droga e, in genere la criminalità internazionale: sottolineano che persino le questioni che hanno fatto la fortuna del populismo

(migrazione e sicurezza) hanno, secondo la letteratura scientifica, una natura transazionale che oltrepassa le competenze e i poteri dello Stato nazionale. Le sfide che riguardano i beni comuni internazionali sono comuni sia perché colpiscono in qualche misura tutte le nazioni sia, in secondo luogo, perché solo in comune possono essere affrontate e perseguite. Spiegherò che il nazionalismo non solo è evidentemente inadeguato rispetto alla portata transazionale delle sfide, ma che rischia di convergere *de facto* o intenzionalmente con una nuova funesta semplificazione della complessità del mondo: un nuovo bipolarismo USA-Cina, portatore di crescenti e potenzialmente dirompenti tensioni economiche e minacce per la pace.

Evidentemente la mia è una ipotesi di ricerca di lungo periodo, che può implicare sconfitte nel breve termine, ma che alcuni considereranno portatrice di un messaggio di fiducia. Certo. Questa ipotesi non è fondata come in John Ikenberry⁵ su una fiducia a priori nel revival inclusivo dell'egemonia USA sul sistema multilaterale, ma proprio sulla esigenza di un equilibrio tra continuità e discontinuità nella teoria e nella pratica del multilateralismo e dell'europeismo. Dunque una speranza fondata sulla ragione. Alcuni diranno che questo messaggio è viziato dalla mia ottica di Bruxelles, città della ULB, che benché sia un'università di origini scientifiche, sarebbe accecata dalla vicinanza al sole, alle istituzioni europee. Ma questa vicinanza pluridecennale, che spiega perché l'istituto multidisciplinare che ho avuto l'onore di presiedere per 8 anni, l'Institut d'Études Européennes sia stato storicamente il primo a focalizzare la ricerca sulla costruzione europea, questo sessantennale dialogo con le istituzioni della CE/UE, che io ho sperimentato come consigliere di ciascuna delle istituzioni europee, avrebbe potuto provocare in molti di noi studiosi che abbia-

⁵ J. Ikenberry, *The Resilient Order*, in “Foreign affairs”, June 2018.

mo lasciato i nostri paesi da decenni al fine di capire l'UE da vicino, l'effetto opposto, cioè l'euroscetticismo; se mi permettete di *parva componere magnis*, come fu per Lutero e tanti neofiti, il viaggio a Roma, nella Roma dei Papi del 1500, una esperienza traumatica che contribuì alla decisione di lanciare la Riforma protestante contro la corruzione romana.

Invece no, questa ipotesi di ricerca (che può sembrare ottimistica) sul futuro della UE mi viene innanzitutto da decenni di ricerche e da decine di volumi individuali e collettivi pubblicati da una vasta *epistemic community* mondiale che ho il privilegio di coordinare da trent'anni e ho l'obbligo di citare oggi⁶. Secondo, essa viene anche e soprattutto dalle mie esperienze di lavoro, insegnamento e ricerca negli altri continenti, che si intrecciano con la scelta metodologica di situare la questione europea nel quadro mondiale della questione del rinnovamento del governo multilaterale di un pianeta che è ormai divenuto con l'emergenza di Cina, India e altre potenze, un mondo multipolare ed è confrontato con sfide comuni e alternative radicali.

È così che ho potuto gradualmente consolidare e rafforzare sia i fondamenti empirici sia la base teorica della mia tesi interpretativa principale che vede proprio nelle accresciute minacce di instabilità, nelle responsabilità di governo della globalizzazione e di rimedio al disordine mondiale post-egemonico, l'anima, il fulcro vitale di una nuova necessaria narrativa europeista, che verta non solo sul ruolo interno dell'Europa verso gli Stati membri, ma sul suo ruolo esterno, nel mondo del XXI secolo, e, in questo quadro, sulla forza di resistenza dinamica delle istituzioni europee, tali da fondare una sobria ma robusta fiducia nelle opportunità realisti-

⁶ I *networks* di ricerca inter-universitari GARNET (2003-2009), GREEN (2006-2010) e GEM (2010-2020) finanziati dai programmi quadro e da Horizon 2020 della UE, e la collana di 15 volumi collettanei "GEM" pubblicata da Routledge.

che di costruire, attraverso le necessarie convergenze ed alleanze, un multilateralismo mondiale rinnovato in profondità, un quadro neo-multilaterale di cooperazione mondiale, senza il quale il progetto europeo sarebbe isolato, marginalizzato e schiacciato. Dunque il mio contributo intende contribuire da una parte, alla analisi delle cause, della portata, della natura della sfida neo-nazionalista e dall'altra alla ricognizione delle risorse e condizioni per una reinvenzione della pace, questa volta non solo a livello europeo ma mondiale.

2. Le cause

Le cause dell'ondata nazional-populistica si possono classificare in esterne ed interne. Il populismo contemporaneo esprime da un lato, una reazione prevedibile alla crisi economico-sociale del 2009-2016, al cambiamento globale in corso e all'incapacità delle *élites* di governo di vari paesi di prevedere le ripercussioni in termini sociali e di insicurezza: e dall'altro, i populismi nazionalistici costituiscono manipolate risposte nazionalistiche al malessere della globalizzazione, con il rischio di un *revival* della guerra civile europea, delle volontà suicide della nostra Europa, che ebbero il loro apice dal 1914 al 1945.

La Fondazione Burzio ha giustamente deciso di celebrare il centenario della fine della prima guerra mondiale con una riflessione sulla pace; e di contrapporre, come hanno anche fatto, insieme, il presidente francese Emmanuel Macron e Angela Merkel in occasioni di importanti eventi celebrativi, le tragedie della guerra al presente di pace, indicando nel nazionalismo la strada per riattualizzare demoni del passato. Quando si leggono le dichiarazioni ispirate da nazionalismo accanito non si può che pensare a quei decenni di inizio del secolo scorso: il nazionalismo estremo fu allora condannato dal Papa Benedetto XV come "inutile strage", dalla parte migliore del socialismo pacifista internazionale,

e dal liberalismo, che la condannò ed evidenziò il nesso con il controproducente protezionismo economico e commerciale (Einaudi, Agnelli e Cabiati). Alcuni studiosi europei, come Dominique Moïsi interpretano questa riemersione nazionalistica⁷ come effetto di un ciclo storico, inevitabile dopo 70 anni di pace, un nuovo episodio del suicidio dell'Europa, attraverso guerre civili interne, secondo una interpretazione spengleriana del presente. Si tratta dunque di un ciclo storico inevitabile? Gli umani non imparano mai nulla dalla esperienza storica?

Io non lo credo e propongo piuttosto di ripensare, *mutatis mutandis*, un concetto di Polanyi (1944) e avanzo l'ipotesi che assistiamo ad una nuova "grande trasformazione" nell'economia e nella politica mondiale. La prima portò dal capitalismo liberale egemonizzato dal Regno Unito, al capitalismo interventista e alle guerre mondiali. Oggi la nuova "grande trasformazione" cambia i rapporti di forza nel mondo e indebolisce il primato dell'occidente: essa già precede la crisi economica decennale, che comunque la accelera. Già nel 2007, per la prima volta dopo 150 anni, il PIL dei paesi occidentali è stato inferiore al PIL delle nuove economie emergenti. La crisi ha rafforzato questa tendenza al sorpasso. Non ci si rende conto della portata storica di quello che sta avvenendo nei rapporti di forza economici mondiali.

Mi capita da trent'anni, ogni anno, di recarmi in Cina per lavoro. Ma anche un solo viaggio nella Repubblica popolare, pure se breve, basta a rendersi conto di questo cambiamento vistoso, senza precedenti nella storia in un lasso di tempo così breve: 300 milioni di persone hanno già redditi comparabili ai nostri e 700 milioni sono usciti dalla povertà. Dati non altrettanto impressionanti, ma comparabili vengono da India, America latina e alcuni paesi

⁷ D. Moïsi, *Le nouveau désordre mondial*, conferenza a Bruxelles, ULB, 17 ottobre 2018.

dell'Africa. Assistiamo ad un fenomeno storico grandioso su cui l'economista belga André Sapir ha attirato l'attenzione in un recente libro pubblicato in comune per la *Académie Royale des Sciences* di Bruxelles⁸. Tale grande trasformazione è avvenuta nel quadro di una grande ondata di globalizzazione tecnologica e commerciale, che non è stata, come avevano sostenuto in Europa i suoi alfieri più acritici, come Tony Blair e Anthony Giddens, veramente *win-win*, ovvero tale da beneficiare tutti nello stesso modo: anzi essa ha provocato forti asimmetrie dei vantaggi, paesi e ceti relativamente più vincenti e paesi e ceti più perdenti. Tale asimmetrie spiegano, previa manipolazione, larga parte di una rivolta nazionalistica e protezionistica contro la globalizzazione, i suoi effetti sociali e migratori, e le *élites* liberali che l'hanno gestita.

Ma queste dissimmetrie sono state provocate non dalla globalizzazione in sé, inevitabile per ragioni tecnologiche ed economiche, ma dalla sua insufficiente regolamentazione. Chi si sente perdente della mondializzazione economica neoliberale se la prende, chiaramente a torto, con qualcosa che c'entra relativamente, il liberalismo in quanto tale, attaccando non solo l'apertura commerciale, ma la *governance* europea e multilaterale in quanto tali, basate su regole concordate, uguali per tutti, liberamente sottoscritte da ogni paese.

Leggo che il nuovo governo italiano annuncia un'opposizione alla ratifica del CETA della UE con il Canada, il trattato più sofisticato e ricco di tratti culturalmente rilevanti mai firmato dall'UE, come era del resto logico vista la prossimità delle culture rispettive: difesa della salute, principio di precauzione sugli alimenti e le implicazioni fito-sanitarie, standards sociali e ambientali alti, protezione delle indicazioni geografiche degli alimenti, avvio di una corte pub-

⁸ A. Sapir, M. Telò, D. Sassoon, *La place de l'Europe dans le monde du 21ème siècle*, Académie Royale des Sciences, Bruxelles, 2017.

blica per la gestione delle controversie. Ho sottolineato recentemente per un volume degli “Annali Einaudi”⁹ la contraddizione strutturale tra populismo nazionalistico e multilateralismo emersa in vari paesi europei e in USA, proprio con la controversia a proposito dei trattati commerciali di “seconda generazione”¹⁰ rifiutati da Trump, Salvini, Di Maio e inizialmente mal digeriti persino da un eminente collega e allora Presidente della Wallonia, mio ex allievo, divenuto celebre in Europa come leader social-populista contro il CETA e TTIP, Paul Magnette: tuttavia egli è ritornato sui suoi passi dopo aver avanzato proposte costruttive da integrare nel Trattato, perché ha capito che questa opposizione radicale al multilateralismo e al libero scambio può solo favorire il nazionalismo di estrema destra, egemonizzato nel mondo francofono da Marine Le Pen, in Italia da Salvini e, in Germania dalla AfD.

In realtà il populismo non può che essere egemonizzato dal nazionalismo di estrema destra, dagli USA di Trump all’Europa dei partiti di estrema destra: esso intende sistematicamente smantellare le istituzioni e gli accordi della cooperazione multilaterale regionale e globale, costruiti dal 1944-45 in poi con contributo determinante degli USA.

Come ho accennato, la ragione della riemersa vitalità di idee nazionalistiche e protezionistiche sta in quella che la sociologa americana Susan Berger chiama l’esplosione della “*globalization malaise*”¹¹: se le ineguaglianze e le differenze sociali tra i più ricchi e i più poveri passano in venti anni in USA da 1/40 a 1/600, se la

povertà si espande, e/o la disoccupazione si accresce notevolmente, come nell’Europa dal 2007 al 2012 (dal 7 al 12%), diviene difficile parlare di comunità democratica basata sul Welfare redistributivo: la rivolta di esclusi, operai, *middle classes* occidentali, che hanno visto il loro reddito diminuire sensibilmente in un quadro mondiale in cui la Cina si sviluppa a ritmi mai visti nella storia umana, è spiegabile come frutto di una generale alienazione dei cittadini rispetto alle *élites* liberali, aggravata dal senso di insicurezza accompagnato (a torto o a ragione) dagli accresciuti flussi migratori.

Dunque, cause esterne hanno prodotto la radicalizzazione attuale, che viene moltiplicata da cause interne: rabbia sociale, paure dell’altro, nostalgia della piccola comunità omogenea, revival di idee non solo pre-68 (integrismo cattolico in Polonia e Ungheria), ma anche pre-1945 (regimi illiberali e autoritari). Infine, la rivoluzione nell’informazione (esplosione della centralità comunicativa dei *social networks*) ha inferto un colpo duro alla tradizionale comunicazione democratica deliberativa basata sul confronto razionale delle idee, sul libero, contraddittorio democratico: da forma di libertà spesso i *social networks* si traducono in fabbriche di illusioni, promesse infondate, notizie inventate senza possibilità di replica.

3. È necessaria un’autocritica?

Impigriti dalle speranze dell’ottimismo funzionalista (“l’euro accelererà l’unificazione politica e l’identità europea”), né l’UE, che pure ha guadagnato giustamente il premio Nobel per la pace, né noi cittadini europeisti, siamo stati capaci di comunicare alle grandi masse il valore storico di questa conquista unica che è la pace in Europa; e nemmeno che l’Euro è un progetto politico, sin dalla sua nascita nel 1971 (Piano Werner) e non solo una moneta, e che esso resta il simbolo non di vincoli, ma dell’autonomia politica della UE nel mondo attuale. Il presidente Sinigaglia ha ragione: ognuno di noi ha una parte di responsabilità, c’è stata una ti-

⁹ M.Telò, *The emerging conflict between democratic legitimacy and the EU’s common commercial policy. Risks for the EU as a civilian power and for the multilateral order*, in “Annals of the Fondazione Luigi Einaudi”, LI, 2017.

¹⁰ Ch. De Block & J. Lebullinger (eds), *Génération TAFTA (CETA) Les nouveaux partenariats de la mondialisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2018.

¹¹ S. Berger, Intervento al Congresso CES, Filadelfia aprile 2016.

midezza dei ceti intellettuali in Italia, pure se essi sono stati nel 70ennio in grandissima maggioranza europeisti. Ma, a nostra sola parziale discolpa questo lavoro di informazione e formazione critica rigorosa avrebbe dovuto essere stato condotto principalmente e sistematicamente dalle istituzioni degli Stati membri, che hanno invece fatto della UE il capro espiatorio delle loro difficoltà e fallimenti e dai molti leader che opportunisticamente si sono adeguati alle mode populiste.

Inoltre l'allargamento orientale, storicamente inevitabile e occasione di riconciliazione storica, è stato però gestito in modo tecnocratico, senza tenere conto, né del peso del neo-sovranoismo riconquistato all'Est, né delle reazioni interne all'Ovest, e questo spiega anche l'inizio della crisi: i referendum francese e olandese del 2005 e la duplice vittoria del no (che ha pesato più dei 18 sì!), specie in ragione della paura degli effetti delle immigrazioni da Est. A mio parere, alle tre "condizioni di Copenhagen" approvate dal Consiglio europeo del 1993, si sarebbe dovuta aggiungere una quarta: l'estirpazione sistematica del nazionalismo dai libri di testo delle scuole, nei paesi di "Visegrad" (ma si potrebbe rispondere che lo stesso avrebbe dovuto essere fatto anche in Austria, Francia e forse in Italia), così come si fece con successo con la Germania nel 1945, il paese storicamente più nazionalista trasformato nel paese meno nazionalista.

Terzo. Il lavoro di ricostruzione di una memoria comune non è stato condotto alla scala delle grandi istituzioni educative nazionali. Qualche libro e iniziativa franco-tedesca, germano-polacca e italo-tedesca, certo; ma rimaste a livello di ristrette élites (il Goethe Institut, le Fondazioni private hanno grandi meriti, ma quel che si è realizzato è stato evidentemente insufficiente). Celebrazioni di anniversari in comune, certo sono stati fatti, a Marzabotto, Verdun e anche di recente per iniziativa di Macron. Ma sporadici, e mai tali da compensare le retoriche nazionalistiche sulla guerra:

soprattutto non sono mai entrati nella quotidianità dell'insegnamento impartito nelle scuole dei vari paesi europei.

Questo lavoro di costruzione graduale di una identità comune europea, complementare alle identità nazionali, non può esser gestito dalla Commissione di Bruxelles perché sembrerebbe imposto dall'alto. Tentativi goffi e maldestri del passato di costruire, come Commissione, una identità comune europea *top down* sono stati controproducenti. Il compito è delle dirigenze nazionali, dei partiti e delle associazioni, delle università, dei poteri locali, che hanno spesso fallito, o che non lo hanno assolto a sufficienza. Mantenere la memoria è una cosa seria, che richiede investimenti, impegno e lavoro: in vari paesi europei, siamo al livello del Brasile dove il nuovo presidente ha potuto rivendicare l'ordine garantito dalla dittatura, pur relativamente recente (1964-85), perché nell'opinione pubblica la memoria di uccisioni degli oppositori, torture, immiserimento dovuto al protezionismo, e altri orrori, sono stati rimossi.

Anche in Italia, la comunicazione pubblica, durante la crisi decennale iniziata nel 2007, ha lasciato spazio a rozze retoriche anti-tedesche (come se la Germania non fosse anch'essa una democrazia) e anti-"Bruxelles" (come se le istituzioni dell'UE non fossero basate su trattati volontari e democraticamente ratificati) e non ha messo in evidenza la solidarietà senza precedenti nella storia, che c'è pur stata nella gestione della crisi economica più grave dal 1945: certo errori e ritardi non sono mancati, ma in fondo 300 miliardi di aiuti alla Grecia, e 360 miliardi spesi dalla BCE per finanziare il debito pubblico italiano con il *quantitative easing* sono fatti clamorosi e senza precedenti, ignorati dalla retorica populista neonazionalista.

Non si è messo bene in evidenza che la riforma recente della *governance* dell'eurozona, con i controlli che l'Italia ha volontariamente accettato (Semestre europeo, Patto di stabilità, Fiscal Pact, varie regole *risk limiting*), sono stati democraticamente discus-

si e ratificati in parlamento, liberamente, con liberi trattati, quali parte di un *trade off* con altrettante decisioni europee, che rappresentavano gesti di *risk sharing*, di condivisione del rischio, compiuti (con sofferenza interna notevole: vedi stampa tedesca tra il 2014 e il 2017) dai paesi donatori, che la crisi l'hanno superata presto e bene come la Germania. Paesi democratici, dove i governanti devono rendere conto ad un'opinione pubblica più informata della media europea di come vengono spesi i soldi del contribuente. Invece di valorizzare i successi ottenuti da questo difficile *trade off*, in Irlanda, Spagna, Portogallo e anche in Italia (almeno sino a marzo 2018), si è ceduto alla retorica populista, prendendosi con chi ha il dovere di fare rispettare le regole comuni, secondo i trattati, (e non può allegramente chiedere di finanziare i crescenti debiti di governi screditati e arroganti: quale governo lo farebbe a cuor leggero?), spesso illudendosi che una sorta di populismo moderatamente euroscettico fosse la via per vincere contro il populismo estremista. Così si sono invece facilitate le vittorie dei populistici in alcuni paesi, contrariamente a quel che è stato fatto in altri paesi; proprio l'analisi comparata e differenziata è utile se si considera la diversa strategia anti-populista adottata da Emmanuel Macron, Angela Merkel e il SAP svedese, con risultati nettamente migliori. In Italia rendiamo onore al Presidente Mattarella e al suo sempre coerente europeismo sobrio e senza concessioni populiste.

4. Populismo fascista? Ritorno dei *cleavages* del passato?

Oltre le analisi superficiali, tratti comuni e specificità nazionali dei populismi.

Definire fascista il populismo sarebbe un grave errore interpretativo, come anche separare drasticamente l'analisi del populismo nazionalista attuale dai populismi fascisti del passato europeo.

Questi errori speculari sono particolarmente diffusi in Italia. La questione è se stia nascendo un fenomeno politico nuovo in un

paese che ha inventato (e ingloriosamente esportato) fenomeni politici nuovi come il Fascismo/Nazismo e il Berlusconi/Trumpismo. Il populismo nazionalistico di oggi secondo molti politologi, ad esempio tedeschi come Thomas Risse e Wolfgang Merkel, impone di rivedere la teoria dei *cleavages* di Stein Rokkan perché va oltre il discrimine destra-sinistra. Il fenomeno ha effettivamente tratti inediti, assorbe anche frange sociali e percorsi che vengono dalla sinistra antimoderna e antiglobalizzazione¹². Del resto Steven Bannon, ex consigliere di Trump, si è trasferito in Europa, gesto senza precedenti per un intellettuale dell'estrema destra americana, e dice che proprio l'Italia è al centro di un laboratorio di importanza mondiale per la vittoria di un nuovo tipo di nazionalismo, una nuova estrema destra contro multilateralismo e globalizzazione. Concordo che in Italia siamo ancora in fase di transizione: non è affatto ancora chiarita l'identità strategica, in politica interna e internazionale, di molti partiti e movimenti populistici. In quale direzione si chiariranno le ambiguità residue?

È inoltre particolarmente difficile rispondere in modo apodittico a Torino, dove indubbiamente motivazioni democratiche e partecipative, miste al rifiuto dei grillini puri e duri della modernità (anti vax, anti-TAV, anti-TAP, ILVA ecc.) sono state presenti nelle origini dei movimenti populistici. Ma si può separare il processo politico in corso in Italia dal quadro globale, in Europa e nel mondo? In Europa e, secondo alcuni interpreti, anche in Italia, si sta sciogliendo il carattere "diciannovista", confuso, delle prime manifestazioni del populismo, e in nessun altro paese al mondo si immagina il superamento puro e semplice della discriminante destra-sinistra. Dunque, si sta inventando in Italia un nuovo tipo di movimento politico? O non rischiamo forse di sembrare un po'

¹² Vedi la ricerca in Germania condotta da Wolfgang Merkel (WZB) e presentata da Thomas Risse alla conferenza *Multiple modernities and new multilateralism*, IEEM Macao, 3 November 2018.

ridicoli con questa vecchia idea che gli italiani, e solo loro, sarebbero alla avanguardia e inventerebbero ancora una volta un fenomeno politico interamente nuovo: un populismo che va oltre la divisione tra la destra e la sinistra? Non è questa una nuova versione, un po' comica, del giobertiano "primato degli italiani"? Certo, un ex socialista inventò il fascismo e un ex amico di Craxi inventò il berlusconismo-trumpismo, ma la terza invenzione non assomiglia sempre più al gioco delle tre carte napoletano?

Il populismo del XXI secolo, alla fine dei conti, è di destra o di sinistra? La risposta sul piano mondiale ed europeo è evidente: la confusa e litigiosa coalizione italiana è un caso assolutamente isolato, poiché non solo in Francia, Olanda, Belgio, Svezia, Germania, paesi di Visegrad ecc. ma anche negli USA di Trump e nel Brasile di Bolsonaro il dato è comune: il populismo riprende le idee forti delle varie forme del rispettivo nazionalismo di estrema destra, assorbendo, ma in chiave subalterna, motivazioni di provenienza diversa, che vengono situate nel nuovo quadro del rifiuto nazionalistico/protezionistico della globalizzazione e, essenziale, della ricerca di nuovi nemici interni ed esterni.

Citare come contro-argomento il caso greco di Syriza di Tsipras o il caso spagnolo di Podemos non serve, perché questi due partiti, che sono stati erroneamente comparati al populismo di "5 stelle", sono saldamente ancorati ad uno schieramento di sinistra, sono partiti che definirei, citando la definizione di Henri De Man del 1933 sui rampanti comunisti belgi, come "socialdemocratici impazienti".

In Europa e nel mondo, il populismo è sempre più chiaramente ad inevitabile egemonia di estrema destra e questo anche se capace di integrare temi e ceti non tradizionalmente di estrema destra. Un'estrema destra assai variegata secondo le storie nazionali. I paesi di Visegrad e alcuni partiti populistici occidentali stanno rovistando nel fondo di magazzino della Europa di estrema destra, confessionale e illiberale: antisemitismo, avversione alle minoranze nazionali,

agli intellettuali, polemiche inventate contro immaginari complotti elitistici, orditi da Bruxelles ai danni del popolo¹³ di cui si sentono rappresentanti esclusivi. Nel caso di Farage e di Bolsonaro si colgono accenti liberistici, che io considero contraddittori e transitori.

Forti specificità nazionali emergono: Marine Le Pen non riesce a superare un marchio che è un handicap nel forte richiamo, esplicito o implicito, alla Francia di Vichy e delle guerre coloniali. Il tentativo goffo di appropriarsi dello *slogan* gaullista dell'"Europa delle nazioni e delle patrie", si scontra col fatto che de Gaulle finì, pur se a malincuore accettò, con il "compromesso di Lussemburgo" i poteri sovranazionali della Commissione di Walter Hallstein nel 1965. E fu un leader antifascista, difficile da arruolare all'estrema destra. In Germania, Jörg Meuthen e Alexander Gauland, leader di *Alternative für Deutschland*, hanno rotto lo storico tabù sull'eccezionale impresentabilità di quello che hanno definito l'"in fondo breve dodicennio (1933-45)", e rivendicato con fierezza l'interezza della storia tedesca del XX secolo. Molto preoccupante, anche se, nella Repubblica federale il vaccino antinazionalista e pacifista, il rigetto rispetto allo antisemitismo sono più radicati e più forti che altrove, per il lavoro serio di rieducazione anti-nazionalistica fatto, almeno in Germania Ovest, e la scelta di AfD di assorbire la retorica anti immigrazione islamica (manifestazioni di Chemnitz) potrebbe anche avere il fiato corto in un paese efficiente, che conduce con serietà una politica di integrazione del milione e mezzo di rifugiati nel mercato del lavoro e nel sistema generoso di Welfare. In Olanda, il tentativo di Gert Wilders di coniugare il sentimento anti-immigrati, l'avversione alla UE con le battaglie libertarie per i diritti civili (degli omosessuali ecc.), non è andato oltre il 13%.

¹³ Sulla utilizzazione del concetto di "popolo" da parte dei populistici, e sulla sua contrapposizione al bobbiano concetto di cittadino, vedi F. Cerutti, *Cittadine e cittadini stanno meglio senza popolo*, in "Il Mulino", n 3, 2018.

Sul piano del pensiero politico, in Francia il riferimento a Alain De Benoist si coniuga con le tesi sovraniste e neo-nazionalistiche di Michel Onfray, Eric Zemmour, nonché di intellettuali che venivano da altre correnti come Alain Finkielkraut e Régis Debray, mentre la ricerca di post-sovrani come Bertrand Badie, Pierre Bourdieu e Pierre Hassner è contestata. In Italia, è difficile reperire un pensiero sovranista coerente: da un lato, l'ideologia dei grillini, è stata definita come "liquida" da Sartori e come "gnostica utopistica" da Pellicani¹⁴. Non è chiaro che cosa pensino della politica estera di sicurezza, delle relazioni con le grandi potenze, della *governance* mondiale. Dall'altro, l'estrema destra ha un retroterra più coerente che, alla lunga, non può che prevalere: ma il revival della geopolitica fascista era emerso già da tempo, così come la rivisitazione del nazionalismo di Gentile. Tuttavia l'eclettismo elettorale dei due partiti di governo non permette ancora di identificare un'ideologia coerente. All'estrema destra, il riferimento positivo a Mussolini da parte di Giorgia Meloni, il richiamo a Ezra Pound e ad Aleksandr Dugin da parte dei leader dei gruppetti, sono prova della povertà di ispirazioni nazionali e di un'immensa fragilità culturale: più che perni di un'ideologia coerente, essi sembrano fattori distruttivi dell'identità europeistica della Repubblica democratica. Quel che è agghiacciante è la sprezzante rimozione della Resistenza e dei maestri della nostra Repubblica, da Norberto Bobbio ad Altiero Spinelli, da Umberto Eco alla cultura europeista cristiana.

¹⁴ Tra i riferimenti rarissimi, vedi: Casaleggio associati, *Gaia the Future of Politic*, Youtube 21 ottobre 2008 (<https://www.youtube.com/watch?v=sV8MwBXmewU>, URL consultato il 7 settembre 2020). Questo testo è ormai superato dalla stravolgente esperienza di governo in convergenza con la Lega. La fragilità di pensiero concorre a spiegare la subalternità dei populist originariamente non di destra all'estrema destra sui temi cruciali: sicurezza, politica di immigrazione, giustizia fiscale...

In Germania, sorprendentemente, non solo il ritorno della influenza di Carl Schmitt contrasta l'egemonia del pensiero "postnazionale" di Habermas basato sulla riconciliazione europea, ma emerge anche il neonazionalismo sociale di ex-socialdemocratici come Fritz W. Scharpf e Wolfgang Streeck. Non si può dunque ancora parlare di ideologie neo-nazionaliste coerenti in nessun paese d'Europa, continente dove resta culturalmente egemonica la cultura europeista basata sull'evento storico della riconciliazione pluridecennale post-bellica istituzionalizzata nella UE.

Il quadro dell'estrema destra europea è assai variegato anche sul piano politico. I punti comuni non mancano certo: la coniugazione tra l'esclusione degli altri e il rafforzamento della comunità nazionale chiusa, intesa nel senso di Ferdinand Tönnies (*Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887 e criticato da Anna Caffarena¹⁵): lo stato sociale, certo, ma nell'indifferenza all'equilibrio tra generazioni (crescita del debito pubblico nel sud e sua nazionalizzazione secondo il partito del nord) e tra interno ed esterno, con le nazioni svantaggiate del mondo, l'intolleranza culturale, la forte propensione leaderistica e autoritaria a spese di associazioni e organizzazioni intermedie tra leader e massa, l'accondiscendenza per le forme varie di odio dell'altro, disprezzo per le istituzioni del sapere, per la memoria, le competenze, le entità indipendenti, gli intellettuali, la democrazia rappresentativa, le istituzioni europee.

La barriera più insuperabile per un'"Europa dei nazional-populisti" è tuttavia che la retorica nazionalistica degli uni è sem-

¹⁵ A. Caffarena, *Couples and Trust-building in International Society. A Social Capital Perspective*, in B. Vassort-Rousset (ed.), *Building Sustainable Couples in International Relations: a strategy towards peaceful cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

pre contro il vicino e quindi contro la retorica dei nazionalisti di altri paesi. I partiti nazionalistici di estrema destra cercano legittimità interna attraverso la declamazione di retoriche esclusive che penalizzano i paesi europei vicini. È una contraddizione insanabile. Di lì le inevitabili delusioni d'amore di Salvini con Orban, Kurz/Stracher, Gauland/Seehofer, *de facto*, i leader più anti-italiani d'Europa.

La conseguenza inevitabile è che tali specificità nazionali impediscono una vera piattaforma comune per le elezioni europee, persino la scelta di un candidato presidente della Commissione comune (diversamente da PPE e PSE) è estremamente difficile, perché esprimerebbe il primato di una nazione sulle altre. Storicamente, non a caso, il progetto politico, economico e culturale più coerente, di un'Europa di estrema destra non può che essere gerarchico. Dato che una leadership italiana sarebbe screditata dal debito pubblico record, *mutatis mutandis*, l'ombra del "*Europäische Ordnung*" con in testa la Germania di Hitler, resta un agghiacciante riferimento storico. Questo sarebbe il risultato paradossale di chi ha aspramente criticato la Germania democratica ed europeista degli ultimi 70 anni.

Questa disunione interna, questo autentico handicap politico e strategico frena la definizione di una politica estera comune dei populistici europei, componente essenziale per una credibile "Europa illiberale". Ci sono studi sulle implicazioni del populismo in politica estera, ma in genere, per ora, si tratta di conseguenze indirette delle scelte di chiusura della politica o della tattica elettorale interna non di una strategia definita. Il precedente dell'europeismo fascista non aiuta perché era ferocemente contro Russia e USA mentre proprio Putin e Trump sono in cima alle preferenze, amati dei leader populistici, non solo italiani. I leader dell'estrema destra hanno davanti a loro difficili dilemmi, evi-

denziati dai curiosi viaggi di Salvini e Conte a Mosca e a Washington, dell'autunno 2018¹⁶.

5. La vera posta in gioco

Non c'è ancora una politica estera del populismo: rifiutare gli immigrati, voler smantellare l'UE, contestare il CETA, stringere l'occhiolino a Putin non sono una politica estera. Tuttavia un punto comune, limitato ma decisivo, se condividete la mia analisi della grande trasformazione mondiale in corso, potrebbe emergere: una convergenza graduale verso quello che Bannon indica come il nemico principale, la Cina. In questo il Bannon europeo è coerente con i recenti orientamenti della amministrazione USA, che ha definito (Mike Pence) la Cina "*strategic competitor*" e intende rispondere alla "minaccia della Cina" "colpo su colpo" sui piani commerciale, economico e militare (Taiwan, Mar Cinese meridionale). Sia chiaro, sarebbe cieco disconoscere la portata delle sfide implicite nell'emergere del potere della Cina: ma l'analisi

¹⁶ Le dichiarazioni di grande simpatia per Putin, significativamente non si sono accompagnate all'annuncio del veto italiano al consiglio in occasione del prossimo rinnovo delle sanzioni alla Russia per l'integrazione/occupazione della Crimea e la non-applicazione degli accordi di Minsk sull'Ucraina (per la quarta volta e ancora su proposta della AR per la politica estera della UE, Federica Mogherini) per il semplice fatto che questo veto li porterebbe a uno scontro non solo con l'odiata Europa occidentale e le aborrite istituzioni di Bruxelles, ma anche con la NATO e, segnatamente, con Donald Trump (impegnato a bilanciare il Russiagate). Dunque, da un lato, sul piano "culturale" (democrazia illiberale e autoritaria, indifferente ai diritti umani: contrariamente alla grande maggioranza del PE che proprio per questo ha condannato l'Ungheria in settembre 2018 e nell'ottobre ha attribuito il Premio Sakarov a Oleg Sentsov, originario della Crimea, perseguitato da Putin) e delle alleanze tattiche, i populistici italiani (con Marine Le Pen) scivolano verso l'est, come avverte spesso Angelo Panebianco sul "Corriere della sera"; ma, sul piano delle opzioni fondamentali di sicurezza, essi non si chiudono la via all'adesione allo scenario bipolare di duro confronto con il peggior nemico indicato da Bannon, la Cina, che descriviamo in conclusione di questo saggio.

dell'impegno multilaterale della Cina da un lato, e, dall'altro, la conoscenza della storia passata delle transizioni nei rapporti di potere tra una potenza declinante e una potenza emergente, ci convincono che l'ipotesi d'un inquadramento istituzionale complesso e articolato delle controversie, attraverso un nuovo equilibrio tra multipolarità *de facto* e un multilateralismo a vari livelli, più efficace e più vincolante sia ancora percorribile e possa prevenire la guerra¹⁷.

Tuttavia nel breve e medio periodo rischia di essere di nuovo tra guerra e pace: la pace è possibile, ma né con l'unilateralismo, né con il rilancio puro e semplice del vecchio multilateralismo a direzione USA, smantellato dagli stessi americani, e che soffre da decenni di crisi di efficienza e legittimità. No, ma se la vita internazionale sarà istituzionalizzata solidamente e in termini nuovi, si potrà contenere la *power politics* e la semplificazione unipolare o neo bipolare.

Quale sarà la sfida sistemica? I populistici *de facto*, più o meno consapevolmente, si iscrivono in una dinamica non solo nazionalista ma anche di aggravamento della tensione bipolare estrema a livello mondiale. Non se ne rendono conto? Forse: e questo offre alle forze della cultura un ruolo educativo di una cittadinanza disorientata. E ai partiti europeisti la possibilità di sconfiggere nel dibattito civile e alle elezioni alcuni partiti estremisti e di recuperare le tante persone oneste, vittime confuse e manipolate.

L'antieuropeismo è il veicolo di un accrescimento di tensioni tra nazioni che possono riportare ad una dinamica di gravi contrasti politici, simile più al 1914 che al 1939. La totale incoscienza del pericolo caratterizzò milioni di persone compresi intellettuali, anche in quei mesi convulsi del 1914 che precedette-

ro e seguirono l'attentato di Sarajevo. Oggi in Europa la pace tra la Germania e i suoi vicini sembra irreversibile, ancorata in migliaia di legami sociali economici culturali inquadrati dalle istituzioni UE. Ma sul piano mondiale, ci sono segni che chi dirige il gioco vuole usare il populismo non solo per dividere e smantellare la UE ma per la rottura di ogni collaborazione con la Cina, l'accrescimento delle tensioni commerciali, economiche e poi militari, lo smantellamento in nome del "sovranismo" della rete multilaterale (ONU, COP 21 e WTO) cui pure la Cina ha lealmente aderito, al fine di creare una minacciosa coalizione, nel quadro di un nuovo scontro bipolare mondiale. Questo per ora è il disegno esplicito di Bannon, raro leader che ha in testa una visione globale dell'impatto politico del populismo sul potere mondiale, confortata dalle dichiarazioni del vicepresidente Pence e del segretario di stato Pompeo di fine ottobre. Questo non impedisce che tanti populistici ignorino o non condividano tale disegno in cui la loro azione tuttavia è *de facto* iscritta: questo è al momento il solo disegno coerente, coerente nella sua irrazionalità economica e politica. A quali condizioni non prevarrà?

6. Conclusione

Pace o guerra: un secolo dopo, siamo di fronte a sfide radicali. Diversamente dal 1914, il mondo attuale e la vita internazionale sono tuttavia molto più istituzionalizzati di cento e anche di cinquanta anni fa. Sia con organizzazioni formalizzate, che con regimi internazionali, sia attraverso *networks* informali a livello delle forze delle società civili (Anne-Marie Slaughter ha scritto opportunamente dell'esistenza di una "*de facto every day global governance*"¹⁸). La ricerca ci dice che tale rete cooperativa

¹⁷ Qin Y., *A Relational theory of World politics*, cit.

¹⁸ A.-M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

mondiale può ancora reagire con successo alla spinta di un populismo che sarà sempre più dominato dalla estrema destra e sempre più nazionalista e protezionista. Le istituzioni europee sono forti e articolate, possono canalizzare, socializzare, addomesticare i vasti e confusi elettorati e parte delle classi dirigenti populiste, come hanno fatto con successo anche recentemente con l'europeizzazione di Berlusconi (che inaugurò la sua fortuna politica con l'*exploit* anti-euro del 1994 e nel 2018 ha lanciato la leadership del presidente del parlamento europeo) e di Tsipras (che ha saputo rovesciare il referendum anti-euro del 2015 da lui stesso promosso). Molto dipende dalle forze della società civile, dalla loro capacità di recuperare il terreno perduto nell'educazione dei giovani, nell'informazione rigorosa e fattuale dei cittadini. La manifestazione di ottobre a Londra di 700.000 persone contro la Brexit indica il potenziale enorme costituito dalla reazione dei giovani a chi "ha tolto loro il futuro europeo". Che fare in Europa continentale? Credo che abbiamo bisogno di tre impegni:

- Più lucidità, innanzitutto, sia sulla portata della sfida sia sui rapporti di forza non necessariamente sfavorevoli (Angelo Panebianco ha pubblicato un'analisi stimolante sul paradosso delle "due maggioranze" esistenti persino nella sciagurata Italia, il 60% in favore del governo euroscettico, ma il 60% in favore della UE¹⁹). In Europa questi rapporti di forza sono ancora nettamente in favore delle forze europeiste. Certo, fa riflettere che il parlamento europeo (e l'elezione a suffragio universale), pensato da Spinelli come portatore della spinta europeista sia divenuto oggi un'occasione di speranza per la battaglia populista per una nuova maggioranza di estrema destra in convergen-

¹⁹ A. Panebianco, *Ma l'Italia è ancora con l'UE*, "Corriere della Sera", 25 ottobre 2018.

za con la parte Orbaniana del PPE: ma si tratta, secondo molte previsioni, di una illusione²⁰.

- In secondo luogo, più coraggio nella difesa del bilancio ineguagliato di democrazia, prosperità e pace ottenuto tramite la cooperazione regionale europea istituzionalizzata, messaggio finalmente imitato nella parte decisiva del mondo del XXI secolo. I due presidenti di Giappone e Cina, Abe e Xi stanno cercando di costruire nell'ottobre del 2018 (a più di 70 anni dalla guerra), visto che il trattato del 1978 – *China-Japan Peace and Friendship treaty* è rimasto lettera morta - quello che fu per noi il Trattato dell'Eliseo tra De Gaulle e Adenauer nel 1963, un fattore di stabilità, maggiore fiducia e riconciliazione, a 6 anni dal trattato CE e a meno di venti anni dalla guerra!
- In terzo luogo, più innovazione e creatività nell'adattamento dell'europeismo degli anni '50-70 alle nuove sfide del governo della globalizzazione e della pace mondiale del secolo che si è aperto. Abbiamo bisogno di una nuova narrativa alla scala mondiale. La lezione di Spinelli, per me è sempre di non ripetere formule rigide, ma innovare e adattarsi alle circostanze sempre

²⁰ Deve essere chiaro che le previsioni degli esperti sono scoraggianti per i populistici. Secondo i più favorevoli ai populistici essi potrebbero raggiungere i 150-170 seggi su 700 nel nuovo PE del 2018. Ma secondo le previsioni del giornale brussellese, in genere ben informato, "Politico", il gruppo ENF (Europa delle Nazioni e della Libertà, che accomuna Lega, Le Pen, AfD e polacchi) può arrivare, se si conferma la previsione di successo in Italia, a 57 membri. Il gruppo EFDD (*Europe of freedom and direct democracy*, cui aderisce 5 Stelle, ma che perderà l'apporto dell'UKIP di Farage) può arrivare a 50 membri di cui 26 italiani: in totale, questo farebbe in totale poco più di 100, su più di 700 parlamentari europei, cioè il 15%. In alleanza con gli orbanisti del PPE, non arriverebbero al 20%, in ogni caso assai lontano dalla maggioranza del PE, che resterà saldamente nelle mani di popolari merkeliani, socialisti, liberali, macroniani e verdi. Responsabilità di questi ultimi sarà di rinnovare radicalmente il personale politico europeista, le politiche, la narrativa e la comunicazione.

nuove per fare avanzare il progetto di una unione politica europea come pilastro di una pace mondiale istituzionalizzata.

Nel contesto del XXI secolo la pace può essere consolidata soltanto da un nuovo multilateralismo, il terzo tipo, oltre quello storico inventato dagli europei come civilizzazione del quadro politico westfaliano del Concerto europeo tra il 1815 e il 1914 e oltre il multilateralismo a egemonia USA tra il 1944 e il 2001²¹.

Il nuovo multilateralismo offre il quadro ideale per una nuova cultura della riconciliazione, della cooperazione e della pace. Un'invenzione della pace regionale che interagisca con l'invenzione della pace globale (e viceversa). I suoi tratti essenziali devono essere approfonditi, discussi e negoziati con i grandi partner del mondo sulla base di un'agenda comune, un'agenda aperta per la ricerca e il dibattito dei *policy-makers*:

- A) sottolineare il carattere inevitabilmente post-egemonico del neo-multilateralismo non significa ignorare la necessità di una leadership che può essere però solo collettiva e collegiale, di cui la UE deve essere parte e *driving force*, forza propulsiva, in quanto, anche se non si può certo trasferire il modello europeo ad altre regioni o a livello globale, il multilateralismo approfondito e antigierarchico basato su reciprocità diffusa, nel caso della CE-UE, è una *way of life*, una condizione di vita quotidiana, e da 70 anni.
- B) un multilateralismo che si articoli a vari livelli di *governance*: la riconciliazione regionale deve riprodursi in forme specifiche, non come copie del modello europeo, in ogni continente, attraverso l'approfondimento delle organizzazioni regionali democratiche come ASEAN, MERCOSUR, SADC ecc. Per accrescere l'efficacia delle politiche, varie organizzazioni regionali

²¹ M. Telò & L. Fawcett (eds) *Interregionalism and the European Union*, London, Routledge, 2015.

si stanno riorganizzando sulla base del modello di cerchi concentrici intorno a nuclei di avanguardia, più politicamente integrati. È la condizione per crescere come attori politici in un mondo più competitivo in cui alcune potenze ritornano alle illusioni della *power politics*. E anche per contribuire alla *governance* globale le organizzazioni regionali devono continuare ed approfondire le loro iniziative interregionali: nel caso della UE, verso Africa (ACP), Americhe (CELAC ecc.) e Asia (ASEM), arricchendole delle dimensioni politiche e culturali che si impongono come necessarie.

- C) un multilateralismo che non sia né eurocentrico né euroscettico, ma basato sul dialogo, la comunicazione nei due sensi, la collaborazione paritaria tra la potenza civile europea e i partner del mondo.
- D) un multilateralismo basato su una più ampia legittimità democratica e partecipativa. Già la scelta di riformare le organizzazioni globali sulla base di una più larga partecipazione delle economie emergenti e delle istituzioni regionali, sarebbe un passo enorme. Ma il nuovo multilateralismo ha bisogno di partecipazione, di *input legitimacy* come ha scritto il grande teorico cinese delle RI, prof Qin Yaqing²². Sul tema della legittimità, Morelli²³, anche rileggendo Habermas, ha offerto un contributo importante.
- E) un multilateralismo che rafforzi la *governance* oltre lo stato e sia più vincolante, *binding* per i comportamenti degli Stati membri. Passi in questa direzione, di revisione del modello westfaliano. Tre esempi: i *panels* della OMC oggi minacciati

²² Qin Y., *A Relational theory of World politics*, cit.

²³ U. Morelli, *Democrazia e tecnocrazia nell'Unione Europea*, in: *Europa un'utopia in costruzione*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2018, pp. 676-689.

da D. Trump perché eccessivamente sovranazionali; la COP 21, che ha introdotto un meccanismo di *monitoring* del *follow up* delle decisioni concordate; il dibattito aperto da Kofi Annan nel 2005 con il documento ONU “*Responsibility to protect*”, anche sulla base della critica dell’abuso registrato nel caso dell’intervento NATO in Libia nel 2011. In questo quadro va considerata l’esigenza europea post-trattato di Lisbona, ribadita dal documento sulla politica commerciale²⁴ e dalla strategia globale (*EU Global strategy*²⁵, *defined by many as “Mogherini paper”*) di una coerenza tra tutte le dimensioni delle relazioni esterne, in che implica che non possano essere marginali negli accordi con la UE le questioni dello stato di diritto e dei diritti dell’uomo, (compresi i diritti del lavoro nel caso del difficile negoziato per un *Bilateral Investment treaty* con la Cina).

F) un multilateralismo che sappia conciliare solidarietà e coesione interna al blocco regionale (o al grande stato) con solidarietà esterna, implica la tematizzazione della questione del *bridging between inside e outside* sollevato con chiarezza da Anna Caffarena²⁶. Coesione interna ma con una sapiente costruzione di sostanziali ponti tra solidarietà interna ed esterna. L’apertura commerciale tramite la negoziazione di Trattati di seconda generazione (inclusivi di standard sociali, ambientali ecc.) è una leva in questa direzione.

Sono soltanto piste di ricerca, ma in gran parte basate su esperienze in corso e sulle idee in provenienza da molte culture, africana, cinese, indiana, americana, europea. Da non confondere col

²⁴ Cecilia Malmström, European Commissioner, DG Trade “Trade for all”, Bruxelles, Ottobre 2015.

²⁵ EU, *EU Global strategy*, Brussels, June 2016.

²⁶ A. Caffarena, *Couples and Trust-building in International Society*, cit.

sogno utopico e cosmopolitico di un governo mondiale²⁷. Certo il cosmopolitismo c’entra eccome per la cultura dell’invenzione della pace, ma quello di Kant, che insiste sull’articolo definitivo relativo al “diritto di visita” e al dovere di ospitalità, come una condizione essenziale della pace. È una tema che attraversa tutte le condizioni sopra ricordate e che può evitare la contraddizione tra gli altri due articoli definitivi di Kant: in “repubblicanesimo” (evoluzione del diritto pubblico interno in senso costituzionale, sottolineava Bobbio²⁸) e la “federazione” (evoluzione paritaria del diritto internazionale). In linguaggio moderno della teoria delle relazioni internazionali, come ha più volte sottolineato Luigi Bonanate, sia Keohane e Nye²⁹, sia altri hanno indicato e argomentato empiricamente la centralità dei processi relazionali transnazionali tra società civili, *people to people*, dei molteplici *networks*³⁰ come motore della cooperazione e della invenzione, tramite istituzionalizzazione in senso lato, della pace.

²⁷ D. Held, *Cosmopolitanism*, London, Polity Press, 2004.

²⁸ N. Bobbio, *L’Etat et la démocratie internationale*, a cura di M. Telò, Bruxelles, Complexe, 1999.

²⁹ L. Bonanate, *Democrazia fra le nazioni*, Milano, Mondadori, 2001; R. O. Keohane e J. Nye (eds) *Transnational relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1972.

³⁰ A.-M. Slaughter, *A New World Order*, cit.

SIGLE

ACP	African, Caribbean, and Pacific Group of States.
AfD	Alternative für Deutschland.
ASEAN	Association of South-East Asian Nations.
ASEM	Asia-Europe Meeting.
BCE	Banca Centrale Europea.
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
CETA	Comprehensive Economic and Trade Agreement.
COP 21	XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC.
EFDD	Europe of freedom and direct democracy.
ENF	Europe of Nations and Freedom Group.
IEEM	Institute of European Studies of Macau.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NATO	North Atlantic Treaty Organization.
OMC	Organizzazione mondiale del commercio (v. WTO).
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite.
PE	Parlamento Europeo.
PESCO	Permanent Structured Cooperation.
PPE	Partito Popolare Europeo.
PSE	Partito del Socialismo Europeo.
SADC	Southern African Development Community.
SAP	Socialdemokratiska Arbetareparti.
SY. RIZ. A.	Synaspismos Rizospastikis Aristeras.
TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership.
TEU	Treaty on European Union.
UKIP	UK Independence Party.
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change.
WTO	World Trade Organization (v. OMC).
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

INDICE DEI NOMI

Abe, Shinzō, 97.
 Aberystwith, università di, 19, 22-24.
 Abissinia, guerra di, 24.
 Académie Royale des Sciences di Bruxelles, 81.
 Accornero, Cristina, 69n.
 Adenauer, Konrad, 97.
 African, Caribbean, and Pacific Group of States (ACP), 99.
 Agnelli, Giovanni, 65-68, 69n, 76, 80.
 Aja, conferenza dell', 39.
 Algeciras, congresso di, 39.
 Allison, Graham, 75n.
 Alternative für Deutschland (AfD), partito politico tedesco, 82, 89, 97n.
 Angell, Norman, 9-11, 20.
 Annan, Kofi Atta, 100.
 Anzilotti, Dionisio, 41, 42.
 Aristotele, 19.
 Asia-Europe Meeting (ASEM), 99.
 Association of South-East Asian Nations (ASEAN), 98.
 Associazione internazionale dei lavoratori, 56.
 Attolico, Bernardo, 42.
 Avenol, Joseph, 42.
 Badie, Bertrand, 90.
 Bakunin, Michail, 57.
 Baldoni, Claudio, 40n, 41n.
 Banca Centrale Europea (BCE), 85.
 Bannon, Steven, 87, 93 e n, 95.
 Benedetto XV, papa (Giacomo Paolo Giovanni Battista della Chiesa), 79.
 Berger, Susan, 82 e n.
 Bergson, Henri, 11n.
 Berlino, congresso di, 39.
 Berlino, trattato di, 60.
 Berlusconi, Silvio, 96.
 Berna, trattato di, 55.
 Bilateral Investment treaty, 100.
 Blair, Tony, 81.
 Bobbio, Norberto, 74, 76, 90, 101n.
 Bolsonaro, Jair Messias, 73, 88, 89.
 Bonanate, Luigi, 5, 6, 23n, 26n, 73, 101 e n.
 Bosanquet, Bernard, 9n.
 Bourdieu, Pierre, 90.
 Bourgeois, Léon, 62.
 Bradley, Andrew Cecil, 9n, 12n.
 Briand-Kellogg, patto, 31, 33, 46-48.
 Bruxelles, commissione di, 85.
 Bruxelles, conferenza di, 39.
 Bull, Hedley, 19n.
 Burzio, Filippo, 5.
 Cabiati, Attilio, 65, 66, 68, 69n, 80.
 Cabot-Lodge, Henry, 43.
 Caffarena, Anna, 75n, 91 e n, 100 e n.
 Carnegie, Andrew, 9, 22.
 Carnegie Endowment for International Peace, 9, 35n.
 Carr, Edward Hallett, 30 e n.
 Carreau, Dominique, 38n.
 Carta delle Nazioni Unite, 33, 43, 47, 48.
 Casaleggio associati, 90n.
 Castlereagh, Robert Stewart marchese Londonderry visconte di, 38 e n.
 Castronovo, Valerio, 65n.
 Cavaglieri, Arrigo, 41.
 Cecil, Robert, I visconte Cecil di Chelwood, 41, 43.
 Cerutti, Fulvio, 89n.

Chaumont, trattato di, 38.
 China-Japan Peace and Friendship treaty, 97.
 Colliard, Claude-Albert, 35n, 37n.
 Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), 81, 82, 93.
 Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), 99.
 Comunità Europea, v. Unione europea.
 Concerto europeo, 33, 35, 36, 63, 98.
 Conferenza internazionale dei Meridiani, 55.
 Conforti, Benedetto, 40n.
 Conte, Giuseppe, 93.
 Convenzione del Metro, 55.
 Copenhagen, condizioni di, 84.
 Copenhagen, conferenza di, 39.
 "Corriere della Sera", quotidiano italiano, 63 e n, 93n, 96n.
 Costantinopoli, conferenza di, 39.
 Costituzione della Repubblica Italiana, 34.
 Coudehnove-Kalergi, Richard Nikolaus, conte di, 74n.
 Croce, Benedetto, 11n, 25n.
 Croce Rossa Internazionale, 56.
 Davies of Llandinam, David, 22, 24 e n.
 Davis, Vincent, 28n.
 De Benoist, Alain, 90.
 De Block, Christian, 82n.
 Debray, Régis, 90.
 Delors, Jacques, 52.
 De Man, Henri, 88.
 Demangeon, Albert, 61 e n.
 Detti, Tommaso, 34n.
 Dickinson, Thomas Herbert, 16n.
 Di Maio, Luigi, 82.
 Di Nolfo, Ennio, 7n.
 Drummond, James Eric, 42.
 Dugin, Aleksandr Gel'evič, 90.
 Dunant, Henry, 9, 56.
 Durkheim, Émile, 11n.
 Duterte, Rodrigo, 73.
 Eco, Umberto, 90.
 Einaudi, Luigi, 63-66, 76, 80.
 Eliseo, trattato dell', 97.
 Ellis, Edward Lewis, 24n.
 Europe of freedom and direct democracy (EFDD), gruppo politico, 97n.
 Europe of Nations and Freedom Group (ENF), gruppo politico, 97n.
 Farage, Nigel, 89, 97n.
 Fawcett, Louise, 98n.
 Filadelfia, convenzione di, 66.
 Finkelkraut, Alain, 90.
 Firpo, Massimo, 8n.
 Focarelli, Carlo, 44n.
 Fondazione Filippo Burzio, 5, 6, 73, 79.
 Forno, Mauro, 5.
 Freud, Sigmund, 74n.
 Garibaldi, Giuseppe, 57.
 GARNET, network di ricerca inter-universitario, 78n.
 Garnett, John, 22n.
 Gauland, Alexander, 89, 92.
 Gaulle, Charles André Joseph Marie de, 89, 97.
 GEM, network di ricerca inter-universitario, 78n.

Gemma, Scipione, 37n.
Gentile, Giovanni, 90.
Giddens, Anthony, 81.
Gilbert, Arthur N., 28n.
Ginevra, conferenza di, 39.
Goethe Institut, 84.
Grant, Arthur James, 22n.
Graziano, Claudio, 5.
Graziano, Luigi, 16n.
GREEN, network di ricerca inter-
universitario, 78n.
Green, Thomas Hill, 8, 9n.
Greenwich, meridiano di, 55.
Greenwood, Arthur, 22n.
Greppi, Edoardo, 6, 34n, 73.
Guglielmo II, imperatore di
Germania, 58.

Habermas, Jürgen, 74, 91, 99.
Hallstein, Walter, 89.
Hassner, Pierre, 90.
Hataway, Oona A., 31n.
Heatley, David Playfair, 22n.
Held, David, 101n.
Hitler, Adolf, 92.
Hobson, John Atkinson, 12 e n,
13n, 25, 28.
Hoffmann, Stanley, 29n.
Horizon 2020, programma europeo
per la ricerca, 78n.
Hughes, John David Ivor, 22n.
Hugo, Victor, 51n, 52, 57.

Ikenberry, John, 77 e n.
Institut d'Études Européennes, 77.
Institute of European Studies of
Macau (IEEM), 87n.

Institute of International Education, 28.
Iovane, Massimo, 40n.
Istituto internazionale di
agricoltura, 56.

Jacob, Frank, 7n.
John, Ieuan, 22n.
Junius, pseudonimo di Luigi
Einaudi, 63 e n, 65n.

Kant, Immanuel, 21, 35, 76, 101.
Kaunitz-Rietberg, Wenzel Anton,
conte, poi principe di, 37.
Keohane, Robert O., 101 e n.
Keynes, John Maynard, 27 e n, 60 e n.
Kissinger, Henry, 35n, 37n, 38n.
Kurz, Sebastian, 92.

Lebullinger, Joël, 82n.
Lega Nord, partito politico italiano,
90n, 97n.
Le Pen, Marine, 82, 89, 93n, 97n.
London School of Economics, 24.
"London Times", quotidiano
britannico, 11n.
Londra, accordo di, 47.
Londra, conferenza di, 39.
Londra, congresso di, 39.
Long, David, 10n, 17n, 24n.
Lussemburgo, compromesso di, 89.
Lutero, Martin, 78.

Macron, Emmanuel, 79, 84, 86.
Madrid, conferenza di, 39.
Magnetite, Paul, 82.
Malmström, Cecilia, 100n.
Mann, Thomas, 74n.

Markwell, Donald J, 24n.
Marne, battaglia della, 17.
Marrella, Fabrizio, 38n.
Marshall, piano, 60.
Marucco, Dora, 69n.
Mattarella, Sergio, 86.
Mazzini, Giuseppe, 74.
McLuhan, Marshall, 54n.
Mearsheimer, John Joseph, 75.
Meloni, Giorgia, 90.
Memorandum Briand, 76.
Mercado Común del Sur
(MERCOSUR), 98.
Merkel, Angela, 79, 86.
Merkel, Wolfgang, 87 e n.
Merternich, Klemens vom, 38.
Meuthen, Jörg, 89.
Mill, John Stuart, 57.
Miller, John Donald Bruce, 10n.
Mitrany, David, 76.
Mogherini, Federica, 93n.
Moisi, Dominique, 80 e n.
Moneta, Teodoro, 9.
Monnet, Jean, 56, 69-71.
Monti, Mario, 65n.
Moon, Parker Thomas, 28.
Morefield, Jeanne, 25n.
Morelli, Umberto, 6, 69n, 73, 99 e n.
Movimento 5 stelle, partito politico
italiano, 88.
Mukwege, Denis, 30.
Murad, Nadia, 30.
Murray, Gilbert, 25n.
Mussolini, Benito, 90.

Napoleone I Bonaparte, imperatore
dei Francesi, 38.

Navari, Cornelia, 10n.
Neuilly-sur-Seine, trattato di, 40n.
Nicolson, Sir Harold, 37n.
Nobel, Alfred, 72.
Nobel, premio, 9, 30, 71, 72, 83.
Norimberga, tribunale militare
internazionale di, 47.
North Atlantic Treaty Organization
(NATO), 93n, 100.
Nye, Joseph Samuel, 101 e n.

Olson, W. C., 28 e n.
Onfray, Michel, 90.
Orbán, Viktor Mihály, 92.
Organizzazione delle Nazioni Unite
(ONU), 30n, 48, 95, 100.
Organizzazione meteorologica
internazionale, 55.
Organizzazione mondiale del
commercio (OMC), 99.
Orlando, Vittorio Emanuele, 41.

Panebianco, Angelo, 93n, 96n.
Paneuropa, movimento europeista, 74n.
Parigi, congresso di, 39, 55.
Parigi, conferenza di, 60, 62.
Parigi, convenzione di, 55.
Partito Popolare Europeo (PPE),
gruppo politico, 92, 97.
Partito del Socialismo Europeo
(PSE), gruppo politico, 92.
Passy, Frédéric, 9.
Paulucci di Calboli Barone,
Giacomo, 42.
Pellicani, Luciano, 90.
Pence, Michael Richard, detto
Mike, 93, 95.

- Penn, William, 35.
 Permanent Structured Cooperation (PESCO), 74.
 Pilotti, Massimo, 43.
 Pistone, Sergio, 65n.
 Podemos, partito politico spagnolo, 88.
 Polanyi, Karl, 63.
 “Politico”, periodico belga, 97n.
 Pompeo, Michael Richard, detto Mike, 95.
 Porter, Brian, 22n, 28n.
 Pound, Ezra, 90.
 Prima internazionale, v. Associazione internazionale dei lavoratori.
 Putin, Vladimir Vladimirovič, 92, 93 e n.

 Qin, Yaquin, 75 e n, 94n, 99 e n.

 Reuter, Paul, 55.
 Rich, Paul, 24n.
 Risse, Thomas, 87 e n.
 Rokkan, Stein, 87.
 Rolland, Romain, 11n.
 Ronzitti, Natalino, 34n.
 Rosenau, James N, 28n.
 Rougemont, Denis de, 52n.
 Russiagate, 93n.

 Sacro Romano Impero, 53.
 Saint Pierre, Charles-Irénée Castel, abate di, 35.
 Saint-Germain-en-Laye, trattato di, 40n.
 Sakarov, premio, 93n.
 Salvini, Matteo, 82, 92, 93.
 Santa Alleanza, 36.

 Santoro, Carlo Maria, 23n, 26n.
 Sapir, André, 81 e n.
 Sarajevo, attentato di, 95.
 Sartori, Giovanni, 90.
 Sassoon, Donald, 81n.
 Scharpf, Fritz W., 91.
 Schlieffen, piano, 58.
 Schmitt, Carl, 91.
 Schuman, dichiarazione, 74.
 Schuman, Robert, 52, 70.
 Seehofer, Horst Lorenz, 92.
 Selmayr, Martin, 75.
 Sentsov, Oleg, 93n.
 Shapiro, Scott J., 31n.
 Shaw, George Bernard, 16 e n, 17n, 28.
 Shaw, Jeffrey M., 7n.
 Sidgwick, Eleanor Mildred, 9n.
 Sinigaglia, Alberto, 73, 83.
 Slaughter, Anne-Marie, 95 e n, 101n.
 Socialdemokratiska Arbetareparti (SAP), partito politico svedese, 86.
 Società delle Nazioni, 5, 13, 18, 22n, 23, 25n, 27, 33, 35 e n, 39-43, 45-49, 58, 60, 62-66, 69-71, 76.
 Somme, battaglia della, 17.
 Sondhaus, Lawrence, 7n.
 Southern African Development Community (SADC), 98.
 Spengler, Oswald, 61 e n.
 Spinelli, Altiero, 90, 96, 97.
 Stracher, Heinz-Christian, 92.
 Streeck, Wolfgang, 91.
 Sully, Maximilien de Béthune, duca di, 35.
 Sutter, Bertha von, 9.
 Synaspismos Rizospastikis Aristeras (SY. RIZ. A), partito politico greco, 88.

- Telò, Mario, 6, 13n, 37n, 81n, 82n, 98n, 101n.
 Tokyo, tribunale militare internazionale di, 47.
 Tönnies, Ferdinand, 91.
 Toscano, Mario A, 11n.
 Tranfaglia, Nicola, 8n.
 Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), 82.
 Treaty on European Union (TEU), 74.
 Trianon, trattato del, 40n.
 Trump, Donald, 82, 87, 88, 92, 93n, 100.
 Tsipras, Alexīs, 88, 96.
 Tucidide, 19.

 Ufficio internazionale dei pesi e delle misure, 55.
 UK Independence Party (UKIP), partito politico britannico, 97n.
 Unione Europea (UE), 31, 68, 71, 72, 74, 75, 77, 78 e n, 81, 83-85, 89, 91, 93 e n, 95-100.
 Unione postale universale, 55.
 Unione telegrafica internazionale, 55.
 Urquhart, Francis Fortescue, 22n.

 Valéry, Paul, 61.
 Vassort-Rousset, Brigitte, 91n.
 Ventotene, manifesto di, 76.
 Verdun, battaglia di, 17.
 Verne, Jules, 56.
 Versailles, trattato di, 40n, 60.
 Vichy, governo di, 89.
 Vienna, congresso di, 33, 36, 39, 55, 63.
 Vienna, convenzione di, 40n.
 Visegrád, gruppo di, 84, 88.

 Vittorio Emanuele III di Savoia, re d'Italia, 56.

 Watson, Adam, 19n.
 Webb, Sidney, 13 e n, 18n, 25.
 Wells, George, Herbert George, H. G., 13, 14n, 15n, 16, 27, 28.
 Werner, piano, 83.
 Wilders, Gert, 89.
 Wilson, Duncan, 25n.
 Wilson, Peter, 10n, 17n, 18n, 24n.
 Wilson, Thomas Woodrow, 9, 22 e n, 39, 41, 45, 49, 60, 62, 63, 66, 76.
 Woolf, Leonard, 13 e n, 16-18, 28.
 Woolf, Virginia, 13.
 Wright, Moorhead, 22n.

 Xi, Jinping, 97.
 XXI Conferenza delle Parti dell'UNFCCC (COP 21), 95, 100.

 Yan, Xuetong, 75n.
 Ypres, battaglia di, 17.

 Zanfi, Caterina, 11n.
 Zanone, Valerio, 5.
 Zemmour, Eric, 90.
 Zimmern, Alfred Eckhard, 12n, 13n, 18, 19, 22-26, 28, 29.
 Zweig, Stefan, 74n.

Abissinia, 46.
Africa, 81, 99.
Alsazia, 51.
America, 53, 71, 99.
America latina, 80.
Amiens, 51.
Argentina, 46.
Asia, 53, 99.
Austria, 38, 40n, 84.
Avon, Connecticut, 18.

Belgio, 41, 43, 88.
Berlino, 51, 71.
Borgogna, 51.
Boston, 51.
Brasile, 43, 46, 73, 85, 88.
Bretagna, 51.
Bruxelles, 41, 75, 77, 80n, 81, 85, 89, 93n, 100n.
Bulgaria, 40n, 46

Chemnitz, 89.
Cina, 47n, 71, 74, 77, 78, 80, 83, 93-95, 97, 100.
Cinese Meridionale, Mar, 93.
Cornell, 23.
Costarica, 46.
Crimea, 37, 93n.

Danubio, 55.
Dominions britannici, 41 e n.

Etiopia, 47n.
Europa, 5, 10, 11, 12n, 14n, 15, 22, 31, 37, 38 e n, 51-53, 55, 58-62, 67, 68, 71-74, 78-83, 87-89, 91, 92, 93n, 9.

Filadelfia, 51, 82n.
Filippine, 73.
Finlandia, 46, 47 e n.
Francia, 10, 11, 38, 41n, 43, 49, 51, 52, 58-60, 62, 69-71, 84, 88-90.

Galles, 19, 23.
Germania, 8, 11, 12, 14 e n, 15, 40n, 41n, 43, 44, 46, 51, 58-60, 70, 71, 82, 84-86, 87n, 88, 89, 91, 92, 95.
Germania Ovest, 89.
Giappone, 41n, 43, 44, 46, 47n, 59, 97.
Ginevra, 41, 63.
Gran Bretagna, 8, 9, 11, 23, 25n, 38, 41n, 43, 49, 51, 59, 62, 69, 80.
Grecia, 43, 46, 85.

India, 71, 78, 80.
Inghilterra, v. Gran Bretagna.
Irlanda, 86.
Isole Åland, 46.
Italia, 5, 11, 41-43, 45, 46, 51, 59, 60, 82, 84-87, 90, 96, 97n.

London (Londra, Londres), 13, 39, 51, 55, 96.
Lorena, 51.

Marzabotto, 84.
Messico, 46.
Minsk, 93n.
Mosca, 93.

New York, 26n.
Normandia, 51.

Olanda, 88, 89.
Oxford, 23 e n, 25.

Parigi, 51, 55, 60, 63, 71.
Pietroburgo, 51.
Polonia, 46, 83.
Portogallo, 38, 86.
Prussia, 38.

Regno Unito, v. Gran Bretagna.
Reno, 55.
Roma, 56, 78.
Rouen, 51.
Russia, 11, 38, 51, 58, 60, 71, 92, 93n.

Sèvres, 55.
Slesia, 46.
Spagna, 38, 43, 46, 86.
Stati Uniti d'America, 8, 9, 22, 23, 29, 39, 43, 45, 48, 59, 60, 62, 66, 67, 74, 76, 77, 82, 88, 92, 93, 94, 98.
Surbiton, Surrey, 18.
Svezia, 38, 46, 88.
Svizzera, 41, 63.

Taiwan, 93.
Torino, 5, 51, 87.

Ucraina, 93n.
Ungheria, 40n, 83, 93n.
Unione Sovietica, 44, 47n, 59.
United Kingdom, v. Gran Bretagna.
United States of America, v. Stati Uniti.

Verdun, 84.
Vienna, 36, 38, 51.

Wallonia, 82.
Washington, 55, 93.

Impaginazione
e disegno in copertina:
Silvio Ortolani

© 2021 - FONDAZIONE FILIPPO BURZIO

ISBN 978-88-945498-0-5

I diritti di traduzione, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo, a stampa, elettronico, digitale, (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

L'invenzione della pace

FONDAZIONE FILIPPO BURZIO - 2021

ISBN 978-88-945498-0-5