

I Quaderni di Ventotene

D. Grace G. Montani J. Pinder

CAMBIAMENTO CLIMATICO E FEDERALISMO



**ISTITUTO DI STUDI FEDERALISTI
ALTIERO SPINELLI**

I Quaderni di Ventotene

D. Grace G. Montani J. Pinder

**CAMBIAMENTO CLIMATICO
E FEDERALISMO**

**ISTITUTO DI STUDI FEDERALISTI
ALTIERO SPINELLI**

Copyright © by *Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli*
Ventotene (Italy), 2008
Internet: www.istitutospinelli.org
ISBN 978-88-89495-02-5

INDICE

- 5 Nota dell'Editore
- 7 *Lo sviluppo di una politica ambientale europea*
di David Grace
- 17 *L'Europa, il federalismo e l'ecologia*
di Guido Montani
- 39 *Una Comunità mondiale per il clima come tappa
verso una Federazione mondiale*
di John Pinder
- 47 Appendice su Ecologia e federalismo
- 62 Notizie sugli Autori

Questo Quaderno di Ventotene, dedicato al problema del cambiamento climatico o, più esplicitamente, all'incombente crisi ecologica, ha una lunga incubazione, come testimonia lo scambio di lettere su "Ecologia e federalismo" riportato in Appendice.

Gli estensori del *Manifesto di Ventotene* non potevano certamente considerare il problema ecologico come una delle motivazioni della lotta per la Federazione europea. Le prime discussioni politicamente rilevanti sulla crisi ecologica risalgono agli inizi degli anni Settanta del secolo XX. Tuttavia, nella misura in cui il problema ecologico ha assunto una dimensione globale, i federalisti hanno cercato di estendere la portata del progetto federalista anche alla soluzione delle questioni ambientali o, più precisamente, al problema del futuro della vita sul Pianeta. Il federalismo europeo, come testimonia il *Manifesto di Ventotene*, è nato come un pensiero a vocazione cosmopolitica. È del tutto naturale che i federalisti difendano senza riserve la causa ecologica. Tuttavia, sino ad ora, la politica internazionale per l'ambiente ha ignorato la prospettiva federalista. Molti credono che basti la cooperazione intergovernativa per salvare il Pianeta dalla catastrofe. È, in verità, questa convenzionale concezione della politica mondiale che sta portando l'umanità verso il baratro.

In questo Quaderno si sostiene che un'alleanza tra ecologisti e federalisti è sempre più necessaria, come traspare anche dalla testimonianza di David Grace, un federalista ecologista, al seminario su "Climate Change and the Future of Federalism: Europe, India and the World" organizzato, a Canterbury, dal James Madison Trust e dal Center for Federal Studies dell'Università del Kent, dal 29 giugno al 1° luglio 2007. Nel corso di questo seminario, John Pinder ha presentato in forma sistematica le sue

tesi sulla istituzione di una Comunità globale per il clima, da parte di un nucleo iniziale formato da Unione Europea e India, come è avvenuto, in Europa, con la CECA, da parte di Francia e Germania. Guido Montani ha, invece, presentato la proposta di una Carbon tax, come prima forma di intervento a sostegno di un piano, nel quadro dall'ONU, per uno sviluppo sostenibile mondiale. Le due strategie, qui discusse, non sono affatto alternative, come dimostra la storia dell'integrazione europea. Chi intende agire in vista di un progetto politico radicale deve sfruttare le circostanze che la storia gli offre. Ciò che importa veramente è che un primo passo nella giusta direzione venga fatto ed è convinzione comune agli autori dei saggi qui presentati che l'iniziativa debba essere presa dall'Unione europea.

L'Editore

Ventotene, Agosto 2008

Lo sviluppo di una politica ambientale europea

David Grace

In questo saggio cercherò di dimostrare tre cose: la prima è che i problemi ambientali sfuggono al controllo dei governi nazionali e richiedono non semplici soluzioni internazionali, ma sovranazionali e federali; la seconda, che l'Unione europea è stata capace di realizzare un'azione più efficace per i problemi ambientali dei singoli stati membri con azioni isolate; la terza, che il ruolo del comune cittadino, attivo in organizzazioni non-governative, è stato cruciale nello sviluppo di una politica ambientale europea.

Nel 1950 l'ambiente non compariva nel dibattito politico e non era nemmeno menzionato nel Trattato di Roma. Gli obiettivi economici previsti dal Trattato non erano sottoposti a vincoli ambientali. Nel 1962, l'anno in cui come studente ho fatto il mio primo discorso a sostegno dell'adesione della Gran Bretagna a quello che si chiamava il Mercato comune, il mio preside mi diede una copia di un libro appena pubblicato, *Silent Spring*, di Rachel Carson. Sebbene a quel tempo non lo abbia letto, mi rendo conto ora che segnò l'inizio di una coscienza pubblica del problema ambientale, oltre le fila ristrette dei conservazionisti militanti. Il Parlamento britannico fu lento ad occuparsi del problema. La prima discussione riguardante l'inquinamento nello Hansard fu fatta nel 1969. Il 1970 venne celebrato come l'Anno Europeo della protezione ambientale, lanciato nel febbraio da 300 partecipanti provenienti da 24 paesi europei alla conferenza di Strasburgo. Nello stesso anno, il neo eletto Primo Ministro, Edward Heath, creò il Ministero per l'Ambiente. Peter Walker, il primo Ministro per l'Ambiente era solito sostenere che il nome era stato scelto perché, avendo deciso in un primo tempo di chiamarlo "*Department for Living*", Heath si è reso conto che Walker sarebbe diventato Ministro

per la vita¹. Il discorso della Regina in quell'anno citava i problemi ambientali.

Nel 1972, Stoccolma ospitò la Conferenza della Nazioni Unite sull'Ambiente Umano, che iniziò con una cerimonia religiosa in cui si citavano cinque sermoni, il più lungo dei quali durava 35 minuti, sull'argomento "Perché Giobbe fu colpito da ulcere"². Le Comunità europee risposero con una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo sull'ambiente, nella quale si diceva: "La crescita economica non è un fine in sé ... Sulla base della sua vocazione, particolare attenzione sarà data dall'Europa ai beni intangibili e alla protezione dell'ambiente, affinché il progresso sia veramente posto al servizio dell'umanità".

La Commissione europea diede seguito a questa dichiarazione nel 1973 redigendo il primo Programma d'azione sull'ambiente che includeva undici principi tra i quali i seguenti: "(1) la prevenzione del danno ambientale deve avvenire alla fonte piuttosto che successivamente ... (5) i costi della prevenzione e della riparazione del danno ambientale devono essere pagati in linea di principio da chi li causa ... (10) per ogni forma di inquinamento deve intervenire il livello più appropriato d'azione".

A quel tempo ero membro del Partito Laburista, ma nel 1974, su invito di qualche amico, presi parte alla mia prima Conferenza del Partito Liberale a Brighton, dove il principale dibattito si svolgeva tra i difensori radicali della "non crescita" e i pragmatici che volevano una crescita limitata. Gli altri partiti non stavano discutendo dell'ambiente e poiché i liberali sostenevano entusiasticamente la causa dell'integrazione europea (usavano persino la parola "federale") entrai nel partito. In quello stesso anno, il Bureau Europeo per l'Ambiente venne costituito.

In Europa, molti paesi cominciarono a riconoscere l'urgenza ambientale. La prima costituzione nazionale a incorporarne

¹ Gioco di parole che in inglese può essere inteso "a vita" [NdT].

² Il passo della Bibbia citato è: "E Satana si ritirò dalla presenza dell'Eterno e colpì Giobbe d'un'ulcera maligna dalla pianta de' piedi al sommo capo; e Giobbe prese un coccio per grattarsi e stava seduto nella cenere", Libro di Giobbe, II,7 [NdT].

l'idea fu, sorprendentemente, la costituzione greca del 1974, il cui articolo 24 affidava allo stato il compito di proteggere l'ambiente. L'articolo 66 della costituzione portoghese, adottato nello stesso anno, affermava che "Ognuno deve godere del diritto a un ambiente umano sano ed ecologicamente equilibrato". Qualche anno più tardi, nel 1982, l'articolo 21 della costituzione dei Paesi Bassi diede una svolta tipicamente olandese imponendo allo stato: "di mantenere il paese abitabile ... e di proteggere e migliorare l'ambiente".

Nel frattempo, non esisteva alcuna base legale specifica per un'azione ambientale nelle Comunità europee così che la legislazione doveva essere adottata sulla base dell'art. 235 (poteri generali) o dell'art. 95 (mercato interno) dei Trattati di Roma; entrambi richiedevano l'unanimità degli stati membri. Naturalmente, in questi anni il Parlamento europeo, ancora non eletto, veniva solo consultato. In questa situazione, le Comunità europee adottarono le loro prime leggi ambientali: la Direttiva sulle acque balneabili del 1975 e la Direttiva sugli uccelli nel 1979. La Germania, la Danimarca e l'Olanda formarono l'avanguardia dei paesi ambientalisti al livello europeo. Almeno nel caso della Germania, il motivo fu rappresentato dalla necessità di livellare le posizioni di partenza, poiché la legislazione nazionale imponeva costi non competitivi all'industria tedesca. Si manifestava inoltre un più generale interesse nelle Comunità affinché gli stati membri non usassero la legislazione nazionale come mezzo per la protezione commerciale. Il caso classico, in proposito, fu la regolamentazione tedesca del rumore inquinante dei tagliaerba, che diede ai produttori tedeschi un vantaggio rispetto ai rivali esportatori in Germania.

Nel 1977, i Giovani Federalisti Europei (JEF), riuniti a Berlino, adottarono il loro primo manifesto con posizioni esplicite sull'ambiente. I giovani federalisti tedeschi, guidati da Jo Leinen (più tardi divenuto Ministro per l'ambiente del Saarland e ora membro del Parlamento europeo) presero l'iniziativa. Nel 1979, la JEF ospitò un Parlamento dei Giovani Europei che riuniva i rappresentanti dei movimenti giovanili di tutta l'Europa per discutere dell'ambiente. Questa conferenza fu aperta da Stanley

Johnson, Capo della Divisione per la prevenzione dell'inquinamento della Commissione europea. Dieci anni dopo, nel 1987, dopo un periodo di stasi della Commissione europea, venne adottato l'Atto Unico Europeo (AUE). L'AUE è noto generalmente per l'obiettivo del mercato unico entro il 1992 e le innovazioni costituzionali che lo resero possibile. Esso contiene il primo riconoscimento costituzionale di una politica dell'ambiente con uno specifico obiettivo: "preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente". Per la prima volta esisteva una specifica base legale per una legislazione ambientale, ma era necessaria ancora l'unanimità. L'AUE conteneva anche la prima definizione della sussidiarietà in un emendamento al Trattato CEE: "la Comunità promuoverà le iniziative riguardanti l'ambiente quando il problema può essere meglio risolto al livello Comunitario che al livello del singolo stato membro" (Trattato CEE, art. 130r(4)). L'AUE, inoltre, riconosceva che la Comunità avrebbe assunto un ruolo esterno: "nel rispetto delle rispettive sfere di competenza, la Comunità e gli stati membri cooperano con i paesi terzi a con le specifiche organizzazioni internazionali" (Trattato CEE, art. 130r(5)).

Finalmente, si era trovato un generale accordo sul fatto che, per quanto riguarda alcune aree, la politica ambientale al livello europeo sarebbe stata più efficace che al livello nazionale. Nel 1992, il Trattato di Maastricht riconosceva questa realtà mettendo la legislazione ambientale nel contesto della procedura di cooperazione, che richiedeva il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio dei Ministri invece dell'unanimità. Tuttavia, mentre diventava più facile adottare la legislazione ambientale europea, si registrava un declino di volontà politica a seguire questa via da parte dei governi nazionali. Una quantità di cause sono state evocate per spiegare questo fatto, inclusi il costo della riunificazione tedesca, la crescita della disoccupazione e la crescita di una competizione globale. Qualsiasi sia la causa, l'impulso per una nuova legislazione ambientale ora venne dalle organizzazioni di volontariato e da varie lobbies.

La Commissione europea non è un monolite e anche l'importanza delle politiche ambientali all'interno delle lotte bizantine

della Commissione cambiò. Prima che vi fosse una base legale per la prevenzione dell'inquinamento, la Commissione aveva istituito una piccola Divisione per trattare della prevenzione dell'inquinamento ambientale, diretta da Stanley Johnson. Negli anni Ottanta, fu istituita una Divisione generale per la politica ambientale (una volta conosciuta come DG XI), ma l'ambiente non era più considerato un portafoglio importante dentro la Commissione europea. Questa politica cambiò quando Carlo Ripa di Meana fu nominato commissario (1985-1992) e divenne una spina nel fianco del governo inglese. Jacques Delors, Presidente della Commissione, operò decisamente per persuadere il governo inglese a considerare più positivamente il punto di vista dell'Unione europea, mentre Ripa di Meana, con l'attivo sostegno degli ambientalisti inglesi, tentava di imporre il rispetto della Direttiva sull'impatto ambientale mediante l'approvazione del Parlamento di Winchester. Si trattò della prima lotta tra la Commissione e un potente stato membro per rendere esecutiva la legislazione ambientale europea. Come per altre aree di politica ambientale, la legislazione non solo deve essere adottata, ma effettivamente trasposta e poi resa esecutiva. I tentativi in proposito della Commissione sono solo parzialmente riusciti – le risorse a disposizione sono ancora inadeguate – sebbene di volta in volta la Commissione abbia aperto una procedura per infrazione contro uno stato membro.

Dopo la decisa azione di Ripa di Meana, i governi nazionali trovarono un più tranquillo Commissario in Ioannis Paleokrassas che, provenendo dall'ambiente degli affari e senza una esperienza in fatto di politiche ambientali, si concentrò sulla contabilità ambientale ed evitò dispute accese. Il suo successore fu Ritt Bjerregard, una figura controversa per diverse ragioni, non ultima le sue dimissioni dal Parlamento europeo, perché non era “un vero Parlamento”, persino prima che la sua nomina fosse confermata. Questa Commissaria affrontò la decisione che simboleggiò il conflitto tra obiettivi economici ed ambientali. Come parte del suo piano per sviluppare i nuovi *Länder*, il governo tedesco intendeva costruire l'Autostrada tedesca del Nord (A20) tra due vallate caratterizzate da un elevato livello di protezione

secondo la legislazione europea sulla protezione delle specie e dell'habitat. La Commissaria Bjerregard risolse il dilemma consentendo che la strada passasse da una valle, ma insistendo che l'altra dovesse essere evitata. La sola logica di questa decisione era politica, poiché entrambe le valli godevano dello stesso livello di protezione. Mentre i protezionisti consideravano questa decisione come provocata da una crisi nervosa, la Commissione la considerò come una vittoria nei confronti di un potente stato membro. La Bjerregard stessa sottolineò come la politica ambientale prevalessesse su altri obiettivi: "Mi sento come qualcuno a guardia di un parcheggio per auto dove nessuna delle cose che sono parcheggiate sotto il nome ambiente è in verità qualcosa che posso considerare mio. In realtà, si tratta di problemi che devono essere trattati altrove da qualcuno dei miei colleghi della Commissione".

Le lotte tra differenti obiettivi e differenti Direzioni generali nella Commissione si manifestano anche tra i governi nazionali. Le riunioni tra Ministri dell'ambiente nel Consiglio dei Ministri alcune volte rafforzano alcuni ministri nei confronti dei loro colleghi in patria. Altre volte, gli altri ministri nazionali sorvegliano attentamente i loro colleghi per l'ambiente. Così, nelle negoziazioni sulla Direttiva per la valutazione dell'impatto ambientale, il rappresentante del Ministro tedesco per l'ambiente era sempre accompagnato da due "compari", del Ministro dei Trasporti e del Ministro dell'economia "per essere sicuri che il Ministro per l'ambiente non concedesse troppo a Bruxelles" (Pehle, 1997). In Gran Bretagna, diventava chiaro ai politici che le politiche ambientali erano importanti per l'elettorato. I risultati del *British Green Party* nell'elezione europea del 1989 sottolineavano questo fatto, quando ottenne il 14,5% dei voti. Le due maggiori organizzazioni non-governative (ONG) nel Regno Unito sono il National Trust, che si occupa sia dell'architettura che del paesaggio, e la Royal Society per la protezione degli uccelli (RSPB), ciascuna delle quali ha circa un milione di membri, molti di più di qualsiasi partito politico. Quando John Selwyn-Gummer divenne Ministro per l'ambiente nel governo di John Major (1992-1997), discuteva regolarmente l'agenda delle riu-

nioni del Consiglio con il direttore della RSPB prima della riunione e dopo.

Il Parlamento europeo decise di istituire il Comitato per l'Ambiente nel 1973. Era il dodicesimo comitato specialistico, che si aggiungeva a quelli istituiti sin dalla nascita del Parlamento nel 1952. Oggi, il Comitato per l'ambiente, la salute pubblica e la sicurezza alimentare ha sessantotto membri e viene coadiuvato da un segretariato e dieci funzionari. Ken Collins, un deputato europeo scozzese, e in seguito Direttore della Agenzia Scozzese per l'Ambiente, fu per molti anni il suo Presidente e lo fece crescere in importanza dalla condizione di "Cenerentola" a uno dei più potenti Comitati del Parlamento. Secondo un suo stesso commento a proposito del Parlamento europeo: "nel 1979, eravamo un parlatoio, una assemblea senza denti. Nel 1994, abbiamo imparato a provocare qualche dolore con le nostre gengive. Ora, abbiamo sviluppato qualche dente canino". Alcuni di questi denti appartengono alla Commissione ambientale. Dal 1993 al 1995, ho io stesso fatto pressione su questo Comitato e con il suo aiuto fui in grado di superare la segretezza e la reticenza della Commissione europea e bloccare i tentativi del governo francese, sostenuti dal Presidente della Commissione Jacques Delors, di indebolire la legislazione ambientale.

Una istituzione dell'Unione europea volentieri dimenticata, la Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), ha spesso svolto un ruolo rilevante nello sviluppo della politica ambientale europea. Per prendere un esempio significativo, nel caso delle bottiglie danesi del 1988, la Corte decise che la legislazione per la protezione dell'ambiente poteva a volte prevalere sul principio fondamentale del libero movimento delle merci. Nel corso degli anni, si era formato un insieme di norme giurisprudenziali da casi giuridici che imponevano il riconoscimento della distinzione tra protezione del commercio (non consentita) e protezione dell'ambiente (consentita). La Corte ha anche svolto un utile ruolo nel rendere esecutiva la legislazione ambientale europea. In generale, solamente la Commissione europea poteva avviare una procedura esecutiva, ma in molti casi i militanti ambientalisti sono stati capaci di ricorrere alla legislazione europea nei

tribunali nazionali. I tribunali nazionali hanno allora fatto riferimento alla CGCE per l'interpretazione delle norme. Gli stati membri che hanno cercato di difendere la loro mancata trasposizione nelle legislazione nazionale, ricorrendo all'argomento che la Commissione non aveva la competenza per proporre certe direttive, furono costretti a presentare le loro ragioni alla Corte e non solo al Consiglio dei Ministri. Inoltre, si manifestano problemi per rendere esecutive le norme in paesi membri con sistemi federali, quando il governo federale sostiene la legislazione dell'Unione europea, ma i livelli inferiori di governo non l'accettano. Ciò nonostante, un osservatore così commenta questa situazione: "Le direttive della Comunità e i regolamenti stabiliscono requisiti più specifici agli stati membri delle leggi del Canada o dell'Australia. La Commissione europea e la CGCE fanno di più per rendere esecutiva la legislazione sull'ambiente dell'Unione europea di quanto facciano le autorità dell'Australia, del Canada o della Germania" (Kelemen, 2000).

Due importanti problemi si sono manifestati nell'ambito della politica ambientale europea. Il primo, e inevitabile, è la questione della sussidiarietà che si presenta di volta in volta. La dizione dell'art. 130r(4) – "la Comunità deve agire per la salvaguardia dell'ambiente se il problema può essere meglio risolto al livello della Comunità che al livello dei singoli stati membri" – lascia ampi spazi per interpretazioni divergenti. Un buon esempio è stato quello del rifiuto da parte del governo inglese e di altri governi della proposta di Delors per una ecotassa. In secondo luogo, differenti stati membri favoriscono diversi approcci alla regolamentazione ambientale. Ad esempio, il governo tedesco ha generalmente sostenuto il controllo dei *mezzi* e delle fonti dell'inquinamento, mentre il governo inglese ha normalmente cercato di controllarne gli *esiti* mediante standard qualitativi. Entrambi gli approcci sono stati adottati dalla legislazione europea in tempi differenti.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che i poteri dell'Unione europea sulle questioni ambientali sono cresciuti significativamente dai tempi del Trattato di Roma. Si tratta di un semplice riflesso della rilevanza crescente delle questioni ambientali nel

corso di questi anni? Dopo tutto, anche i governi nazionali hanno sviluppato i loro strumenti di politica ambientale. Tuttavia, vi è qualche ragione addizionale per sostenere che le competenze al livello europeo sono cresciute di più.

In primo luogo, vi sono problemi ambientali che non possono essere affrontati al livello nazionale. Il più ovvio di questi è l'inquinamento transfrontaliero, molto evidente per gli abitanti delle regioni che costeggiano il Reno. Era discutibile che la Direttiva sulle acque potabili e balneabili del 1975 fosse fondata su basi solide, ma si era sostenuta questa tesi a quel tempo. Tutti gli stati membri accettano che la protezione degli uccelli migranti non può essere attuata al livello nazionale e così la Direttiva sugli uccelli fu adottata all'unanimità nel 1979.

In secondo luogo, ben presto divenne chiaro che gli stati membri potevano usare la protezione ambientale come uno schermo per misure di protezione commerciale e così ritardare il raggiungimento dell'obiettivo primario dell'Europa, il mercato interno. Mediante una serie di casi sollevati dalla Commissione e dagli stati membri, la Corte di giustizia elaborò i criteri per distinguere tra misure genuinamente ambientali e protezionismo commerciale mascherato. Lo stesso ruolo è stato svolto al livello mondiale, in un primo tempo, dalle delibere del Panel sulle dispute del GATT (si veda, per esempio, il caso della protezione dei mammiferi marini degli USA) e ora dalla World Trade Organisation, ma non vi è una accettata giurisprudenza al livello mondiale per risolvere i conflitti, così come la CGCE fa nell'UE.

In terzo luogo, si è registrato un massiccio sostegno dell'opinione pubblica ai poteri ambientali dell'UE. Persino nella euro-scettica Gran Bretagna, il 62% della popolazione crede che l'UE debba intervenire nelle questioni ambientali. Questa percentuale sale all'84% quando alla popolazione viene chiesto chi debba agire per il cambiamento climatico (Eurobarometro, 2006). Questo sostegno non è teorico. Attraverso le elezioni e, soprattutto, attraverso l'adesione e il finanziamento delle Organizzazioni non-governative (ONG) la popolazione ha influenzato lo sviluppo della politica ambientale dell'UE e non solo la politica. Le ONG sono state efficaci per emendare alcune proposte legi-

slative e ottenere l'applicazione esecutiva della legislazione adottata.

La maggiore delle sfide ambientali, il cambiamento climatico, ha provocato ulteriori sviluppi in questo campo. Gli stati membri, ormai abituati ad agire insieme per la politica ambientale all'interno dell'Unione europea, ora agiscono insieme sulla stessa questione nelle trattative globali. L'UE ha assunto una linea comune nella Conferenza di Kyoto nel quadro della Convenzione sul cambiamento climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC) nel 1997 e ha guidato il dibattito che ha prodotto il Protocollo di Kyoto. Questo Protocollo fissa degli obiettivi collettivi piuttosto che nazionali. Le negoziazioni successive all'interno dell'UE hanno consentito una ripartizione degli impegni tra gli stati membri per tener conto dei differenti livelli di sviluppo e non solo di una suddivisione proporzionale del carico per ciascuno. Si è trattato di un importante risultato che mostra una solidarietà inattesa e poco riconosciuta.

Lo sviluppo di una politica ambientale europea mostra che un governo federale non è solo un teorico o utopico concetto, ma una risposta reale a problemi reali.

Bibliografia

- Kelemen D.R., 2000, "Regulatory Federalism: The European Union Environmental Regulation in Comparative Perspective", in *Journal of Public Policy*, pp. 133-167.
- Pehle H., 1997, "Germany: Domestic obstacles to an international forerunner", in M.S. Andersen, D. Liefferink, *European Environmental Policy*, Manchester, Manchester University Press.

L'Europa, il federalismo e l'ecologia

Guido Montani

La sfida ecologica

La consapevolezza di un possibile collasso della biosfera si sta diffondendo tra tutti i popoli della Terra, sempre più uniti dai moderni mezzi di comunicazione. Il problema più urgente, sul quale è attualmente concentrata l'attenzione, è il cambiamento climatico. Più in generale, si sta diffondendo la conoscenza, fondata su basi scientifiche, del ruolo che l'umanità occupa nella storia della natura. Anche l'universo e la biosfera hanno una storia, di cui la storia dell'umanità rappresenta solo un minuscolo frammento. Gli assunti di molte tradizioni culturali e religiose vengono scossi da una conoscenza sempre più precisa sulle origini della specie umana e la sua evoluzione. Grazie a intense ricerche sul campo, è oggi possibile dimostrare che l'umanità ha colonizzato il Pianeta in un tempo brevissimo, se comparato ai tempi geologici e dell'evoluzione delle specie viventi, creando dei modelli di convivenza – le differenti civiltà – che le hanno consentito di sfruttare con grande efficacia le risorse naturali per accrescere il proprio benessere. La marcia trionfale della rivoluzione industriale dal continente europeo al mondo intero – la globalizzazione – è il segno più tangibile della propensione “naturale” di ogni individuo e di ogni popolo a utilizzare istituzioni e tecniche sempre più efficienti per trasformare le risorse minerali, vegetali ed animali in beni utili allo sviluppo della specie.

L'accrescimento esponenziale del potere dell'umanità sulla natura sarebbe stato impossibile senza le conquiste intellettuali della moderna scienza. Due sono i settori della vita sociale che maggiormente vi hanno contribuito: il sistema politico, che ha subito compreso l'utilità della scienza e della tecnologia per accrescere le capacità offensive e difensive degli stati, e il sistema

economico, che si fonda sulla competizione tra imprese incessantemente impegnate nella ricerca e nell'impiego di tecnologie che possano ridurre i costi di produzione di beni e servizi. Tuttavia, la scienza non è mai stata un docile strumento nelle mani del sistema di potere, né di quello economico, né di quello politico. La ricerca delle leggi della natura e di quelle che regolano la società umana è stata spesso perseguita da singoli individui, la cui motivazione era semplicemente una più perfetta conoscenza della realtà fisica e sociale, non un'ascesa nella scala del potere. Se oggi l'opinione pubblica mondiale discute della crisi ecologica, il merito va ad alcuni scienziati della natura che hanno compreso la gravità del problema e sono riusciti a portare all'attenzione dei cittadini come la sistematica distruzione dell'ambiente naturale nel quale si è sviluppata la specie umana – la biosfera – dipenda da cause antropiche. Gli scienziati fanno osservare giustamente che lo sfruttamento della natura non può oltrepassare alcuni limiti fisici. Oggi questi limiti sono costantemente violati. Per imporre il loro rispetto, è necessario riformare in profondità sia il sistema economico che quello politico, oltre che le tecniche utilizzate per la produzione. Il problema ecologico è per sua natura interdisciplinare.

La nostra attenzione si deve dunque concentrare sulla interazione tra scienza, economia e politica. Gli scienziati possono svolgere un ruolo di contropotere rispetto ai sistemi di potere dell'economia e della politica. Essi difendono le ragioni di vita degli esseri viventi non dotati della facoltà di parola e si propongono di garantire la conservazione degli equilibri ecologici necessari alla sopravvivenza della vita nella biosfera. La definizione di una politica ecologica non può dunque prescindere dal contributo attivo degli scienziati della natura. Il sistema economico non si è certo formato per rispondere a queste necessità. Sin dalla più remota antichità, il mercato ha rappresentato il luogo nel quale si incontrano individui che hanno merci da vendere e compratori che intendono acquistarle. La conservazione della natura non è mai stata un obiettivo perseguito dal sistema economico. Le risorse naturali vengono utilizzate da chi le vuole sfruttare, gratuitamente se sono libere, o a un certo prezzo (il loro

prezzo è la rendita) se appartengono ad altri, come accade per la terra, le miniere, ecc. Non dovrebbero pertanto stupirci affermazioni quali: “Il cambiamento climatico rappresenta una sfida specifica per la scienza economica: è il più grande *fallimento del mercato* mai visto” (Stern Review, 2007). Il mercato fallisce perché non è sorto per proteggere la natura, ma per altre finalità. Mediante il mercato e il sistema industriale necessario per la produzione delle merci, i membri della comunità umana hanno cercato di soddisfare i propri bisogni primari e voluttuari. Tra i beni richiesti individualmente, la conservazione dell’ambiente naturale può al più rappresentare la soddisfazione di esigenze estetiche. Ma il godimento estetico potrebbe persino comportare la distruzione dell’ambiente naturale (come il prosciugamento di una palude, per quanto riguarda certe specie di animali palustri, per farne un giardino). Il sistema economico, oggi, ha assunto una dimensione globale grazie alle moderne tecniche di comunicazione e di trasporto. Nessuna terra abitabile si sottrae all’interdipendenza planetaria.

Tuttavia, il sistema economico difficilmente potrebbe funzionare, a meno di gravi crisi di sovra- o di sotto-produzione, senza l’intervento regolatore del sistema politico. Le crisi ambientali sono un particolare sottoprodotto del sistema economico mondiale (una diseconomia esterna). Per quanto complesso sia il rapporto tra stato e mercato, nel mondo contemporaneo è impossibile concepire un mercato senza stato e uno stato senza mercato, sebbene i modelli dell’interdipendenza stato-mercato siano molto differenti negli USA, in Europa, in Cina, in Russia, in Giappone, in Brasile, ecc. Si potrebbe dunque sostenere che la corsa folle dell’umanità verso la distruzione dell’ambiente naturale rappresenta anche: “il più grande *fallimento politico* mai visto”. Occorre prendere atto del fallimento del sistema politico internazionale. Il sistema politico mondiale è strutturalmente incapace di rispondere alla sfida ecologica, perché gli stati sono organismi sorti nella storia dell’umanità per garantire, in prima istanza, la vita dei membri di una certa comunità politica, sia nei confronti degli altri membri della comunità, sia nei confronti delle minacce provenienti da nemici esterni, vale a dire altri stati.

A questo scopo primario dello stato se ne sono aggiunti altri, nel corso della storia, come il rispetto di alcuni diritti fondamentali di libertà personale, di una crescente eguaglianza economica e politica, ecc. Ma la funzione primaria dello stato, la garanzia del diritto alla vita, è fondamentale e quando lo stato non riesce più ad assumersi questa responsabilità si cade in una situazione di anarchia: la guerra di tutti contro tutti.

Il segno più evidente del fallimento della politica è la crescente incapacità dello stato a garantire il diritto alla vita. Una crisi ecologica irreversibile si sta profilando all'orizzonte come una minaccia che nessuno stato nazionale sovrano – sovranità su che cosa? – ha il potere di arrestare. Una minaccia globale può essere affrontata solo da un governo dell'ambiente su scala mondiale. Il diritto alla vita è oggi un'espressione priva di senso se non si include il diritto alla vita di tutti gli esseri non umani, vegetali ed animali. L'umanità avrà un futuro solo se la vita biologica sulla Terra avrà un futuro.

Nel dibattito politico corrente, si tenta di dare una risposta alla ricerca di una politica su scala mondiale mediante la cooperazione intergovernativa, con l'aiuto degli organismi che la rendono possibile, in primo luogo l'ONU. Qui ci proponiamo di dimostrare che questa risposta è insufficiente. La cooperazione intergovernativa è spesso inefficace, o impossibile, senza istituzioni sovranazionali di governo. L'interdipendenza tra stato e mercato va ripensata nel contesto internazionale se si vuole trovare una risposta adeguata alla sfida ecologica. Per affrontare questo problema complesso, è utile prendere come base di riferimento il processo d'integrazione europea. L'Europa ha sviluppato, a partire dall'immediato dopoguerra, un sistema sovranazionale di governo che può rappresentare non solo il modello di nuove relazioni internazionali, ma anche la base di potere necessaria per avviare la costruzione di un governo mondiale.

L'Europa è sempre più attivamente coinvolta nella politica per uno sviluppo sostenibile. Il dibattito sul futuro del Pianeta si è aperto nell'ONU, agli inizi degli anni Settanta. L'Unione europea ha, per la prima volta, riconosciuto il problema del rispetto dell'ambiente tra i propri obiettivi nell'Atto unico (1987). Da al-

lora, l'impegno dell'Unione per uno sviluppo sostenibile si è accresciuto, in particolare in occasione di conferenze mondiali, come lo *Earth Summit* di Rio del 1992, e il *World Summit on Sustainable Development*, a Johannesburg, nel 2002. È, tuttavia, nel deciso impegno per la realizzazione del Protocollo di Kyoto (1997) che l'Unione europea ha conquistato la leadership mondiale nella lotta all'inquinamento atmosferico, superando gli Stati Uniti che hanno, su questo fronte, "abdicato" al loro ruolo (Vogler, 2005, p. 837, e Lightfoot e Burchell, 2005).

La leadership mondiale dell'Unione europea sul fronte ambientale è meno visibile di quella che ha ottenuto sul fronte monetario e commerciale. Tuttavia, si tratta di un potere reale su scala mondiale, anche se questo fatto non è certo sufficiente per affermare che l'Unione è divenuta una grande potenza, poiché sul terreno militare resta un nano, specialmente se confrontata con gli USA. La creazione di un mercato – europeo e mondiale – dei permessi negoziabili (ETS, *Emission Trading System*) è stata possibile grazie all'esistenza di un governo sovranazionale europeo, la Commissione, che aveva già ottenuto i poteri, a partire dal Mercato comune, di regolare il commercio interno ed esterno dell'Unione. Il mercato dei permessi negoziabili è un'istituzione federale. Tuttavia, qui ci proponiamo di esaminare non ciò che l'Europa deve fare per accrescere il suo potere nel mondo, ma ciò che deve fare per realizzare uno sviluppo sostenibile per se stessa e per il mondo. Se, attuando queste politiche, accrescerà anche il suo potere negli equilibri mondiali è un problema di minore importanza. La sfida ecologica riguarda la conservazione della vita sul Pianeta e dunque il futuro dell'umanità. In questo senso, non è un classico problema di equilibri internazionali, di cui discutono volentieri i cosiddetti "realisti" della politica.

L'Europa, uno stato federale aperto

Il processo di integrazione europea è la manifestazione sovranazionale della crisi storica degli stati nazionali europei. Le

sue radici culturali vanno ricercate nelle correnti politiche attive nella Resistenza europea che, come alternativa ai drammi causati dalla divisione in stati nazionali sovrani, hanno progettato un'Europa post-bellica unita nella pace e nella libertà. L'avvio istituzionale del processo di integrazione è avvenuto con la CECA, una Comunità politica sovranazionale, limitata ai settori del carbone e dell'acciaio. L'esperienza della CECA ha condizionato ogni ulteriore sviluppo europeo. La CECA presentava la caratteristica di una costruzione graduale – “les premières assises de la Fédération européenne”, come è scritto nella Dichiarazione Schuman – fondata su un nucleo istituzionale di chiara impronta federale. L'Alta autorità aveva poteri reali sovranazionali di governo, sebbene limitati al settore di sua competenza. La duplice caratteristica della costruzione comunitaria, nonostante le alterne vicende e crisi del processo di integrazione, si è conservata sino ai nostri giorni. Il fallimento della CED, nel 1954, ha posto fine alla fase politica dell'integrazione, ma i Trattati di Roma hanno dato vita a una Comunità economica che ha mantenuto le caratteristiche fondamentali di sovranazionalità e di gradualità della CECA.

Tuttavia, il lungo processo di integrazione economica, dal Mercato comune (1957) sino alla circolazione della moneta europea (2002), ha reso sempre meno evidente la finalità politica dell'integrazione europea. L'integrazione è avanzata sulla base di risposte istituzionali a sfide contingenti, ma la classe politica che, via via, ha preso le redini del processo si è mostrata sempre meno cosciente del significato del processo in corso. Quando, dopo la fine della guerra fredda, l'Europa è stata costretta a fronteggiare nuove sfide globali – che avrebbero richiesto una propria politica estera e della sicurezza, un governo efficace della moneta e dell'economia e, infine, un piano per la riconversione ecologica del sistema produttivo e dei consumi – lo smarrimento della classe politica ha prodotto soluzioni istituzionali incerte e poco comprensibili ai cittadini, come dimostra la crisi del progetto di Costituzione europea. Un possibile passo in avanti nella costruzione di un'Unione politica si è trasformato in un rompicapo insolubile. I governi nazionali non riescono a trovare una

risposta al dilemma europeo. Da un lato, non possono fare a meno di mantenere in vita e migliorare le istituzioni comunitarie ma, dall'altro, vogliono conservare pressoché intatti i poteri sovrani residui, specialmente quelli militari e fiscali. È evidente che, posto in questi termini, il problema è insolubile. Non si può avere più unità europea senza rinunciare a parte della sovranità nazionale.

In questo contesto politico, il dibattito accademico non aiuta a sciogliere il dilemma europeo (per un'ampia rassegna, Eilstrup-Sangiovanni, 2006). Nonostante le numerose scuole che studiano il problema europeo, l'opinione prevalente è che l'Unione europea sia un'entità politica *sui generis*, poiché non è né una organizzazione internazionale, né uno stato federale. Questa affermazione ha un senso se riferita all'Europa nel suo stadio attuale di integrazione, nel quale alcune istituzioni di natura federale come la Commissione, il Parlamento europeo, la moneta europea e la Corte di giustizia, convivono a fianco di tradizionali istituzioni intergovernative. Tuttavia, se considerata come una tipologia per l'azione politica, la concezione di un'Europa come entità politica *sui generis* comporta l'abbandono della costruzione europea al cieco confronto delle forze in campo – governi, partiti, corporazioni, organizzazioni della società civile, ecc. Senza una chiara prospettiva istituzionale, vale a dire senza un modello di comunità politica democratica sovrannazionale, sarà la “ragione” del più forte ad imporre le scelte, compresa la scelta di una lenta disgregazione: un vasto mercato, in un continente senza identità politica. Si tratterebbe di una netta inversione di tendenza rispetto al progetto originario europeo, che si è avviato su basi federali proprio per impedire che i rapporti tra stati europei si rifondassero, come nel passato, sulla politica di potenza. Senza un chiaro progetto per il futuro dell'Europa, la Germania riunificata tornerebbe a rappresentare un problema e, forse, un incubo per gli altri popoli europei. L'ostinato passato che non passa non è un problema tedesco, è un problema europeo.

Per queste ragioni, l'ipotesi che sembra più ragionevole perseguire, per le forze politiche che intendono continuare il pro-

cesso di unificazione europea, nella prospettiva delineata nel corso della Resistenza, è quella dell'Europa come stato federale aperto. Vi è una parte di ragione nell'accusa che gli anti-federalisti rivolgono alle forze europeistiche, senza una chiara visione del punto di arrivo, di voler costruire un super-stato europeo, "una unione sempre più stretta". Tutte le federazioni esistenti, gli USA, la Svizzera, il Canada, la Germania, l'Australia, ecc. si fondano sulla esistenza, reale o immaginaria, di un popolo nazionale. Esempio è la vicenda degli Stati Uniti, la prima federazione della storia. Che le tredici colonie originarie venissero concepite già dai padri fondatori come tredici parti di una nazione risulta chiaramente dal dibattito politico che ha alimentato la lotta per la creazione della Federazione. L'identificazione dei cittadini americani con la nazione è divenuta ancora più evidente dopo la guerra civile. La vittoria del Nord sulle forze secessioniste del Sud non avrebbe mai potuto condurre ad una più solida unità politica senza il cemento comune fornito dall'ideologia nazionale. In effetti, dopo la ritrovata unità nazionale, gli Stati Uniti hanno cessato di estendere le proprie frontiere includendo nuove popolazioni e sono diventati un popolo nazionale chiuso nell'arena mondiale, alla pari degli altri popoli nazionali. Gli USA si sono presentati al mondo come gli araldi della democrazia, ma solo come un modello di democrazia nazionale. Per quanto riguarda i rapporti internazionali, hanno coniato l'ideologia dell'internazionalismo democratico. Grazie alla loro potenza economica e militare, hanno potuto introdurre, prima con Wilson e poi con Roosevelt, alcuni principi nuovi nell'ordine internazionale. Alla vecchia concezione dell'equilibrio delle potenze, sancita dal Congresso di Vienna, hanno sostituito un modello di relazioni tra stati nazionali fondato sulla cooperazione intergovernativa, resa possibile da istituzioni internazionali, come la Lega delle Nazioni e l'ONU. Resta sottinteso, tuttavia, che la cooperazione internazionale richiede un "governo mondiale" formato da quelle potenze (il Consiglio di sicurezza) che hanno più poteri e responsabilità di altre. La cooperazione intergovernativa, nell'ideologia internazionalistica statunitense, si fonda sull'egemonia politica.

L'unificazione europea, al contrario, si fonda sul principio federale della sovranazionalità, cioè sul trasferimento di poteri dagli stati nazionali a un governo europeo, al fine di garantire pari dignità e poteri agli stati membri. Il federalismo garantisce l'unità nella diversità, sulla base di regole democratiche condivise. In effetti, il metodo comunitario – consistente nella codecisione legislativa tra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri e nell'affidamento della responsabilità di esecuzione alla Commissione – non è altro che il metodo federale, come ha ben chiarito Jean Monnet, nel suo discorso di inaugurazione della CECA (Monnet, 1955, p. 58). Il fatto che nel corso del processo d'integrazione europea si sia mantenuto intatto il nucleo federale originale, ha consentito un flessibile adattamento delle istituzioni comunitarie alle sfide contingenti, imponendo la ricerca di soluzioni istituzionali compatibili con la conservazione del nucleo, sia verso l'interno dell'Unione, sia verso l'esterno. Oggi, la novità del modello europeo si sta manifestando verso l'esterno. Poiché l'unità europea è stata concepita come un progetto politico necessario per superare i drammi causati dagli stati nazionali sovrani, anche nelle relazioni esterne l'Europa si preoccupa di fondare i rapporti con gli altri stati su basi di cooperazione e, se possibile, su istituzioni comuni fondate sul principio della pari dignità e di pari poteri. L'Europa non può applicare nei suoi rapporti internazionali il modello dello stato federale chiuso, con la corrispondente politica di potenza verso l'esterno, perché l'Europa non è una nazione, ma un pluralità di popoli nazionali, che non accetteranno mai di fondersi in una sola identità nazionale. Per questo, la Federazione europea non riesce a definire i confini geografici entro i quali racchiudere un suo popolo. Il popolo europeo è un popolo plurinazionale aperto.

La questione dei confini dell'Unione europea, oggi, è al centro del dibattito politico, in particolare per quanto riguarda la Turchia. Ma altri paesi bussano alle sue porte, come l'Ucraina, la Georgia e forse, in un non lontano futuro, anche altri paesi del Mediterraneo. È una questione che non può essere definita sulla base dell'appartenenza geografica, ma solo sulla base dei valori e delle istituzioni comuni. Per questo la Costituzione europea,

insieme alla Carta dei diritti fondamentali, è essenziale. La sola vera discriminante tra chi vuole essere Europeo e chi vuole stare all'esterno non può essere che un patto costituzionale. Naturalmente l'Unione europea non può estendersi al mondo intero. Ma anche verso i propri vicini, la politica europea si discosta dalla tradizionale politica estera. L'Unione si preoccupa di istituire rapporti di buon vicinato, al contrario delle potenze nazionali del passato, che consideravano nemico chi stava al di là dei confini. Inoltre, nei confronti dei paesi dell'Africa (ACP), l'Unione europea ha voluto creare istituzioni comuni paritarie, compreso un Parlamento intercontinentale. Analoghe iniziative sono state prese nei confronti dei paesi del Mediterraneo, con la creazione di un Parlamento del Mediterraneo. Con realtà politiche più lontane geograficamente, come l'America Latina e i paesi asiatici, la tendenza dell'Unione è di "istituzionalizzare" nella misura del possibile le relazioni. Esempio è il recente accordo di cooperazione strategica con l'India, dove è previsto un capitolo dedicato alla "architettura istituzionale" (Commission of the European Communities, 2004). È dunque immaginabile che i rapporti tra UE e India possano evolvere, per quanto riguarda la salvaguardia dell'ambiente, sino a formare una comunità sovranazionale per lo sviluppo sostenibile (Pinder, 1999).

Qui di seguito cercheremo di mostrare come, pur limitandoci all'esame del problema ambientale, l'Europa possa agire efficacemente per migliorare le regole del sistema politico internazionale e accelerare la costruzione delle prime istituzioni del governo mondiale. In sostanza, nella misura in cui l'Europa rafforza i suoi poteri federali di governo, contribuisce anche alla costruzione di un ordine mondiale fondato sulla cooperazione pacifica tra gli stati e il progressivo superamento dell'attuale sistema egemonico internazionale.

Il governo federale dell'ambiente

Per delineare le politiche che l'Unione europea deve realizzare per garantire uno sviluppo sostenibile del Pianeta, è neces-

sario prendere in considerazione il dibattito scientifico sulle tecnologie alternative a quelle adottate dai paesi industrializzati e dai paesi in via di industrializzazione. Le tecnologie attuali discendono da tecnologie concepite in epoche in cui il problema ecologico non esisteva o non era percepito. Il dibattito sulle tecnologie alternative è condotto da scienziati della natura appartenenti a diversi campi, come la fisica, la chimica, la biologia, e interferisce, per quanto riguarda le applicazioni, con l'economia, la sociologia e la politica. Gli scienziati sociali devono pertanto adottare un punto di vista molto generale, aperto alle varie soluzioni dibattute, tuttavia sufficientemente definito per facilitare le scelte possibili. La ricerca di tecnologie alternative riguarda quasi tutti i metodi di produzione, e coinvolge ovviamente la struttura stessa dei consumi e dello stile quotidiano di vita di miliardi di persone. Tra questi problemi, una questione particolarmente rilevante riguarda le fonti di energia, perché il problema incombente è il surriscaldamento del Pianeta, causato dalle emissioni di gas ad effetto serra (GHGs) di alcuni combustibili. Per quanto riguarda la ricerca di energie rinnovabili, particolarmente coraggiosa è la posizione assunta da James Lovelock (2006), che mette in guardia contro un facile ottimismo sulla realizzabilità, nei prossimi decenni, di mutamenti tecnici significativi, tali da consentire drastica riduzione dei GHGs. Il processo di inquinamento dell'atmosfera sembra aver già raggiunto livelli che potrebbero far pensare all'inizio di una crisi grave e irreversibile. In questa prospettiva, Lovelock suggerisce di prendere in considerazione il ricorso all'energia nucleare da fissione, sebbene contestata da molti movimenti ecologisti, poiché è l'unica fonte che potrebbe consentire di ridurre drasticamente le emissioni di anidride carbonica nell'atmosfera nei prossimi decisivi decenni. L'allarme sulla gravità della crisi ambientale sembra trovare conferma nelle recenti decisioni prese dal Consiglio europeo (Marzo 2007), in cui si adotta l'obiettivo di limitare nel corso del secolo l'aumento della temperatura a non più di 2° C al di sopra del livello pre-industriale. Il Consiglio afferma che il mercato mondiale dei permessi negoziabili rappresenta lo strumento idoneo per conseguire questo obiettivo

e che i paesi industrializzati dovrebbero impegnarsi a ridurre del 30% le loro emissioni inquinanti, rispetto al livello del 1990, entro il 2020. Tuttavia, l'Unione europea si impegna a ridurre le sue emissioni solo del 20%, se non sarà seguita dagli altri paesi industrializzati. Di fatto, si tratta di una ammissione dell'insufficienza delle politiche europee, a causa dell'impossibilità di una efficace politica mondiale condivisa da tutti i paesi, più o meno industrializzati.

Alla luce di questi obiettivi generali dell'Unione, consideriamo ora tre linee di intervento che l'Unione europea potrebbe realizzare per affermare la propria leadership mondiale sul fronte dello sviluppo sostenibile.

La prima riguarda il mercato internazionale dell'energia. Su questo fronte sono facilmente prevedibili tensioni a breve o medio termine, sia per l'approvvigionamento del petrolio, che proviene principalmente dall'inquieto Medio Oriente, sia per il rifornimento di gas, che l'Europa attinge dalla Russia e da alcuni paesi asiatici. È questo un problema che ricade entro le regole della tradizionale politica internazionale (la distribuzione del potere e della ricchezza tra stati) e che va risolto mediante un rafforzamento della capacità di governo dell'Unione. L'Unione deve parlare con una sola voce nel mondo, anche sul fronte dei rifornimenti energetici. Questo risultato si può raggiungere affidando alla Commissione europea, come è stato fatto con il Mercato comune e con l'Euratom, il potere di regolare il mercato interno dell'energia, creando così un'unica rete interdependente europea (Commission of the European Communities, 2007b) e quello esterno, delegando alla Commissione il potere di trattare le forniture energetiche per tutta l'Unione. Ciò significa che i singoli stati devono cessare di fare una propria politica energetica, ignorando e a volte mettendo in pericolo gli interessi degli altri stati dell'Unione.

La seconda linea di intervento riguarda la necessità di porre su basi istituzionali solide la politica europea dello sviluppo sostenibile. La difesa della vita sulla Terra coinvolge un'ampia gamma di attività umane. Il concetto di sviluppo sostenibile, così come definito dalla Commissione Brundtland, sinora è servito

solo come un orientamento generico e vago delle politiche economiche e sociali. L'obiettivo di soddisfare i bisogni delle generazioni attuali, senza compromettere il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni future, focalizza l'attenzione sui "bisogni umani". È tuttavia necessario distinguere tra sostenibilità sociale e sostenibilità ecologica. I problemi riguardanti la distribuzione delle risorse naturali e della ricchezza tra comunità umane diverse (ad esempio tra individui ricchi e poveri di un certo paese, o tra paesi ricchi e paesi poveri) vanno considerati separatamente dal problema della pressione della popolazione umana, considerata come una specie vivente, nei confronti dell'ambiente naturale, dunque delle altre specie animali e vegetali. Se si assume un punto di vista ecocentrico, lo sviluppo umano è sostenibile solo se non mette in pericolo la vita biologica sul Pianeta (Montani, 2007). Il punto di vista ecocentrico consente di definire con chiarezza i limiti che devono essere rispettati da una politica ecologica. Questo non significa negare che esistono anche problemi di sostenibilità sociale. Ma essi vanno risolti solo dopo aver individuato con precisione scientifica i limiti oltre i quali le attività umane mettono in pericolo gli equilibri ecologici della biosfera.

Se l'Unione europea vuole realizzare un efficace piano per lo sviluppo sostenibile, si deve anche dare i mezzi per la sua realizzazione. Si tratta di un compito di lunghissimo periodo, paragonabile per importanza alla progressiva trasformazione dello stato europeo pre-industriale nello stato del benessere attuale, nel quale non solo il problema sociale è stato fatto proprio da diversi partiti politici, ma si sono affiancati ai parlamenti anche degli organismi di consultazione delle parti sociali, come i Comitati economico-sociali. Il problema ambientale richiede soluzioni simili. Lo stato si deve trasformare, incorporando nel suo seno il problema ecologico; si deve invertire (*greening the state*). Per consentire alla natura di far valere i suoi "diritti" è necessario consentire a coloro che si occupano della sua salvaguardia, vale a dire gli scienziati e i rappresentanti delle organizzazioni ecologiste, di incidere sui processi decisionali. Va pertanto istituito, tra gli organismi dell'Unione

europea, anche un “Comitato consultivo per l’ambiente” che goda di poteri reali nella formulazione del Piano europeo per lo sviluppo sostenibile. Naturalmente, il Comitato consultivo per l’ambiente non può ricalcare la formula dei comitati sociali, perché gli scienziati non possono impegnarsi a tempo pieno in organismi consultivi. Il compito degli scienziati è quello di fare ricerca. Ma è possibile creare una rete stabile di consulenti che, nel momento della formulazione del Piano, possa esprimere, insieme alle organizzazioni della società civile, un parere sui limiti dello sfruttamento delle risorse naturali e sugli eventuali vincoli alle attività umane. Probabilmente il momento più adatto alla consultazione del mondo scientifico-ecologico coincide con la presentazione delle prospettive quinquennali di bilancio, che l’Unione dovrebbe approvare all’inizio di ogni legislatura e che rappresentano le grandi linee di governo dell’economia europea. Il Piano per lo sviluppo sostenibile e il bilancio quinquennale dell’Unione dovrebbero essere discussi ed approvati in una solenne seduta comune del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Il Comitato consultivo per l’ambiente dovrebbe avere il potere di rifiutare, almeno per una volta, il Piano nel caso in cui si discostasse vistosamente dai parametri indicati. L’opinione pubblica sarebbe così informata del contrasto esistente tra gli obiettivi di uno sviluppo ecologicamente sostenibile e alcune altre esigenze sociali o politiche. Il contrasto tra uno sviluppo socialmente sostenibile e uno sviluppo ecologicamente sostenibile va messo in conto. Naturalmente, l’ultima parola nel decidere gli orientamenti generali deve spettare alla politica. Ma la natura deve avere l’occasione di far valere le proprie ragioni, grazie alla voce dei propri “rappresentanti”.

Va inoltre osservato che l’Unione europea ha, in embrione, già alcune istituzioni che possono consentire di fronteggiare efficacemente, al suo interno, il possibile contrasto tra sostenibilità ecologica e sostenibilità sociale. A partire dal 2007, dovrebbe cominciare a diventare operativo lo *European Globalisation Adjustment Fund* (EGF), il cui scopo è quello di fornire a singoli lavoratori colpiti da mutamenti intervenuti nella struttura del

commercio mondiale di godere di aiuti finanziari per la ricerca di una nuova occupazione, per la riqualificazione professionale, per la formazione di società cooperative o per la mobilità territoriale. Va purtroppo osservato che, per il momento, le risorse finanziarie destinate a questo fondo sono del tutto insufficienti. Tuttavia, ciò non impedisce di pensare che il fondo venga potenziato finanziariamente non solo per conseguire più efficacemente le finalità iniziali, ma anche per far fronte ai problemi di ristrutturazione industriale che certamente si porranno a causa della riconversione ecologica dell'economia. Esso dovrebbe dunque essere denominato *European Globalisation and Environmental Adjustment Fund* (EGEF).

L'ultima linea di intervento riguarda il superamento dei limiti del mercato dei permessi negoziabili (ETS), creato dall'Unione europea nel quadro del Protocollo di Kyoto. Questi limiti sono molteplici. Il più vistoso è la sostanziale esclusione dei paesi in via di sviluppo, che non intendono accettare "tetti" al proprio sviluppo. Pertanto, anche ammesso che i paesi industrializzati rispettino l'indicazione di una riduzione del 30% rispetto ai livelli del 1990, la riduzione sarà più che compensata, entro il 2020, dall'aumento delle emissioni di gas serra dei paesi in via di industrializzazione (Commission of the European Communities, 2007a). Inoltre, il 20% delle emissioni inquinanti è escluso dal sistema europeo (European Environment Agency, 2006, p. 19). Il sistema *cap and trade* è efficace per ridurre l'inquinamento causato dalle grandi imprese, ma le piccole imprese e i consumi domestici sfuggono al meccanismo. Infine, il sistema *cap and trade* non stimola a sufficienza l'innovazione di nuove tecnologie, poiché fissa dei tetti di emissione rigidi nel tempo.

Il mercato dei permessi negoziabili dovrebbe pertanto essere affiancato da un sistema di eco-tasse, in particolare tasse sui combustibili che causano emissioni di anidride carbonica e di inquinanti equivalenti. La proposta di eco-tasse era già contenuta nel *Libro Bianco* "Crescita, competitività e occupazione", elaborato dalla Commissione Delors nel 1993. Ma l'Unione europea ha preferito ricorrere a misure anti-inquinamento di natura legi-

slativa, poiché l'adozione di eco-tasse avrebbe richiesto una impossibile unanimità tra tutti i paesi membri. Questo spiega anche perché, nel corso dei negoziati in vista di Kyoto, la Commissione europea ha accettato la soluzione "più flessibile" proposta dagli USA (i quali, tuttavia, non hanno ratificato il Protocollo di Kyoto). Si è trattata dunque di una soluzione del tipo "second best" per l'Europa (Christiansen, 2004, p. 32).

Per affrontare il problema ambientale nella sua globalità, l'Unione europea dovrebbe proporre, non solo ai cittadini europei, ma al mondo intero, un piano contro il surriscaldamento del clima fondato su eco-tasse, che si affianchi al Protocollo di Kyoto. Questa proposta supererebbe i limiti del Protocollo di Kyoto (per un approfondimento tecnico di questi problemi cfr. Kahn e Franceschi, 2006). In particolare, un sistema mondiale di eco-tasse consentirebbe di coinvolgere i paesi ricchi in un piano coerente e solidale con i paesi in via di industrializzazione, oggi reticenti ad accettare un sistema *cap and trade*. Mediante le eco-tasse, nella misura in cui sono adottate da tutti, o quasi tutti, i paesi (eventualmente con tassi differenziati, a seconda del livello di reddito pro-capite), si evita la concorrenza fiscale tra paesi e si possono creare meccanismi di solidarietà tra paesi con diverso grado di sviluppo. Infatti, le eco-tasse danno la possibilità di sfruttare il cosiddetto "doppio dividendo" da parte dei governi che le adottano: esse colpiscono attività inquinanti (*public bad*) e possono finanziare riduzioni del costo del lavoro, accrescendo così il tasso di occupazione, oppure servizi pubblici (*public goods*). Parte delle risorse finanziarie raccolte dai paesi industrializzati, inoltre, dovrebbero servire per creare un fondo di risorse proprie in seno dell'ONU, allo scopo di mettere a disposizione dei paesi in via di industrializzazione le tecnologie e gli aiuti necessari per uno sviluppo sostenibile mondiale. Se si considera che l'Unione europea è riuscita, con un bilancio pari a poco più dell'1% del PIL europeo, a realizzare (mediante i Fondi strutturali, pari allo 0,35% del PIL) una reale convergenza tra paesi ricchi e poveri dell'Unione, non è impensabile che si possa ottenere un simile risultato anche a livello mondiale, sebbene in questo caso all'obiettivo della conver-

genza dei livelli di sviluppo si debba accompagnare quello della lotta al cambiamento climatico. Il contrasto tra sviluppo socialmente sostenibile e sviluppo ecologicamente sostenibile su scala mondiale può condurre al fallimento di qualsiasi politica messa in atto da un gruppo limitato di paesi, per importanti che siano. Un accordo tra paesi ricchi e poveri per una strategia comune è essenziale. Le ragioni del rifiuto, da parte dei paesi in via di sviluppo, del Protocollo di Kyoto sono comprensibili. È vero che i paesi industrializzati godono oggi i vantaggi di un inquinamento che hanno prodotto in passato. Ma questo argomento non considera che la distruzione della vita sul Pianeta, prima o poi, coinvolgerà tutti, ricchi e poveri, in una comune tragedia. L'Unione europea deve assumersi la responsabilità di proporre un piano per la lotta contro il surriscaldamento del Pianeta che concili la sostenibilità ecologica con quella sociale su scala mondiale.

Ecologia e federalismo: un'alleanza necessaria

Il movimento ecologista, sorto a partire dagli anni Settanta principalmente negli USA e in Europa, ha assunto ben presto una rilevanza mondiale, poiché per sua natura il problema ecologico ha una dimensione mondiale. Tuttavia, il pensiero ecologista, sul terreno della teoria politica, si è sviluppato all'interno del vecchio paradigma dello stato nazionale, come orizzonte "naturale" della organizzazione della lotta politica. I partiti ecologisti si propongono di inverdire il loro stato nazionale, ma non ancora di costruire un governo sovranazionale dell'ambiente. Tuttavia, questo orientamento si dimostra sempre più inadeguato. Alcune voci critiche si sono levate all'interno del movimento ecologista per mettere in discussione la concezione esclusiva della sovranità. Si riconosce la necessità di una "sovranità inclusiva", dunque aperta alla cooperazione intergovernativa e a un governo sovranazionale dell'ambiente (Eckersley, 2005). In Europa, si preferisce parlare di "condivisione della sovranità", ma la realtà in discussione è la medesima.

Il movimento federalista ha una base europea e mondiale. Le sue radici politiche, in Europa, risalgono alla Resistenza al nazifascismo e, al livello mondiale, alla minaccia di un olocausto nucleare. La diffusione, nella società, dei movimenti federalisti è apparentemente meno ampio di quello ecologista, perché la lotta dei federalisti per il superamento della sovranità nazionale esclusiva si sviluppa principalmente attraverso la costruzione di istituzioni sovranazionali, come l'Unione europea e l'ONU, e il loro rafforzamento democratico. Questo compito è, in parte, condiviso dalle forze politiche democratiche tradizionali, che occupano posizioni di governo negli stati nazionali, ma hanno contemporaneamente interesse allo sviluppo di istituzioni sovranazionali. Tuttavia, la diversità delle forme di organizzazione della lotta tra i due movimenti non deve impedire una convergenza su finalità comuni. I federalisti europei si battono per la costruzione di un governo federale europeo, capace di agire e di parlare al mondo con una sola voce. Se la loro battaglia per una Costituzione europea, nella quale venga abolito il diritto di veto e creato un governo federale, avrà successo, l'Unione diventerà un modello di democrazia sovranazionale e un polo politico per la costruzione delle prime istituzioni per un governo mondiale dell'ambiente. Lo stato federale europeo non si affermerà nel mondo come una nuova superpotenza nucleare, ma come un centro di aggregazione per quei popoli che intendono partecipare alla creazione di un mondo sempre più unito e capace di progettare un futuro sostenibile. L'alleanza tra federalisti ed ecologisti è dunque inscritta nel corso della politica mondiale. La vita sulla Terra è minacciata da una crescita insostenibile. Il federalismo è necessario per governare con la forza della ragione le pulsioni vitali di una specie che, nell'ansia di migliorare il proprio benessere, distrugge barbaramente ogni forma di vita sul Pianeta.

Post-scriptum – Poiché nell'anno trascorso dalla redazione di questo articolo si sono manifestati nuovi e rilevanti fenomeni riguardanti il cambiamento climatico è opportuno ricordarli, sep-

pure sommariamente, per ricollocare la proposta di una Carbon tax mondiale nel nuovo contesto. I fatti più significativi riguardano l'aumento spettacolare del prezzo del petrolio e di molte derrate alimentari, nonché una persistente crisi di fiducia finanziaria generata dal crollo dei *subprime* negli Stati Uniti, e un forte deprezzamento del dollaro nei confronti dell'euro. Alcuni potrebbero sostenere, con qualche ragione, che si tratta di fenomeni congiunturali, senza rilevanti connessioni, destinati a essere assorbiti da movimenti di lungo periodo. Tuttavia, è possibile interpretare questi fatti anche come sintomi di una crisi strutturale con la quale l'umanità si dovrà confrontare nei prossimi decenni. Vi sono punti di collegamento evidenti tra questi fatti. L'India, la Cina, il Brasile e molti altri paesi del cosiddetto terzo mondo si stanno inserendo perentoriamente nel sistema economico mondiale. Ciò comporta non solo un relativo declino di importanza e di potere dei vecchi paesi industrializzati, ma anche un assorbimento straordinario di energia e di materie prime da parte di quei popoli che intendono colmare il divario di ricchezza che ancora li separa dai più fortunati. Se circa la metà della popolazione mondiale vuole cominciare a nutrirsi di carne, e non solo di cereali, i prezzi di alcuni prodotti alimentari saranno spinti verso l'alto. Se questa stessa popolazione usa più petrolio per le proprie industrie e per i trasporti, il prezzo del petrolio, una risorsa finita del Pianeta, deve aumentare. Se gli USA, nel disperato tentativo di salvarsi da una crisi di fiducia finanziaria, riducono i tassi di interesse e favoriscono il deprezzamento del dollaro, non ci si deve stupire se il mondo viene inondato da un eccesso di liquidità e si manifesta una speculazione al rialzo delle materie prime. Infine, parte del problema deriva anche dai primi segnali di esaurimento dei terreni coltivabili a causa della crescente siccità, come è avvenuto in Australia per il grano.

Questi fenomeni vanno, pertanto, interpretati come i primi segnali di una crisi ecologica strutturale con la quale l'umanità si deve confrontare. Non si può, sulla base di argomenti capziosi, impedire che i quasi due miliardi di popolazione mondiale ancora privi di elettricità rivendichino il diritto di disporne, così come ne dispongono gli altri esseri umani. Ma non è nemmeno

possibile sottovalutare i disastri ambientali che saranno provocati dal soddisfacimento di queste esigenze, se tenteremo di soddisfarle con le vecchie tecnologie inquinanti che abbiamo ereditato dal passato. Naturalmente, una parte della risposta a questa sfida può provenire dal mercato. Nella misura in cui cresce il costo del petrolio si cercheranno dei sostituti. Ma non sempre il mercato si muove nella giusta direzione. Ad esempio, può diventare conveniente la riapertura delle miniere di carbone, che per il momento continua ad essere un combustibile più pericoloso e inquinante del petrolio. È dunque necessario che la politica faccia la sua parte. La proposta di una Carbon tax mondiale – i cui proventi possono servire per finanziare un piano dell'ONU che promuova la ricerca di tecnologie alternative e aiuti i paesi in via di sviluppo a finanziare i beni pubblici di cui necessitano – rappresenta la risposta più pertinente alla sfida mondiale. Se il nemico da combattere è l'eccessiva CO₂ nell'atmosfera, occorre che i cittadini comprendano con chiarezza quali sono i costi da sopportare e quali i rimedi proposti da chi ha responsabilità di governo.

Tuttavia, per il momento, le decisioni prese a livello mondiale e dall'Unione europea non lasciano intravedere alcuna seria volontà di realizzare un piano mondiale per uno sviluppo sostenibile. L'International Panel on Climate Change (IPCC), istituito dall'ONU, sostiene che la Carbon tax dovrebbe avere un valore incluso tra i 20 e i 50 dollari per tonnellata di CO₂ generata dal combustibile tassato. L'Unione europea cerca di raggiungere questo risultato mediante un sistema *cap and trade*, non sufficientemente efficace. In effetti, la Commissione europea non ha il coraggio di affrontare la questione della Carbon tax, per evitare di contrastare la pretesa dei governi nazionali di mantenere una sovranità assoluta sulle risorse finanziarie (Commission of the European Communities, 2008). Nel frattempo, l'OECD (2008) ha pubblicato un rapporto nel quale si sostiene che il costo di una politica ambientale su scala mondiale, mediante una Carbon tax modulata con tassi differenti per i paesi ricchi e quelli poveri, il cui obiettivo consiste nell'arrestare entro il 2030 il trend attuale a un inquinamento crescente (inclusa la distruzione

della biodiversità), sarebbe pari allo 0,03% della crescita annuale dal 2008 al 2030. Ciò significa che nel 2030 avremo rinunciato solamente all'1% della crescita totale conseguibile. Questo è il costo della salvezza del Pianeta. Si tratta di indicazioni che dovrebbero incoraggiare un'azione politica determinata. Eppure, i governi nazionali sembrano più interessati a competere tra di loro, a volte anche con l'uso della violenza, per accumulare ricchezze entro i propri confini piuttosto che prendere in considerazione il fatto che tutti i paesi del Pianeta, un giorno, potrebbero non avere più risorse da sfruttare.

Bibliografia

- Christiansen A.C., 2004, "The Role of Flexibility Mechanism in EU Climate Strategy: Lessons Learned and Future Challenges?", in *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 4, pp. 27-46.
- Commission of the European Communities, 2004, *An EU-India Strategic Partnership*, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2007a, *Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius. The Way Ahead for 2020 and beyond*, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2007b, *An Energy Policy for Europe*, Brussels.
- Commission of the European Communities, 2008, *20, 20 by 2020*, Brussels.
- Council of the European Union, March 2007, *Presidency Conclusions*, Brussels.
- Eckersley R., 2005, "Greening the Nation-State: From Exclusive to Inclusive Sovereignty", in Barry J. and Eckersley R., 2005, *The State and the Global Ecological Crisis*, The MIT Press, Massachusetts, pp. 159-180.
- European Environment Agency, 2006, *Using the Market for Cost-effective Environmental Policy. Market-based instruments in Europe*, Copenhagen.
- Eilstrup-Sangiovanni M. (ed), 2006, *Debates on European Integration. A Reader*, Palgrave Macmillan, London.
- Kahn J.R. and Franceschi D., 2006, "Beyond Kyoto: A Tax-based System for the Global Reduction of Greenhouse Gas Emissions", in *Ecological Economics*, 58, pp. 778-787.
- Lightfoot S. and Burchel J., 2005, "The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?", *Journal of Common Market Studies*, 43, 1, pp. 75-95.

- Lovelock J., 2006, *The Revenge of Gaia: Earth's Climate in Crisis and the Fate of Humanity*, Basic Books, New York.
- Monnet J., 1955, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Robert Laffont, Paris.
- Montani G., 2007, "The Ecocentric Approach to Sustainable Development. Ecology, Economics and Politics, in *The Federalist*, XLIX, 1, pp. 25-60.
- OECD, 2008, *Environmental Outlook to 2030*, Paris
- Pinder J., 1999, "The Rule of Law for Uniting World: A Global Community for Sustainable Development", in van Genugten W. J. M. et al (eds), *Realism and Moralism in International Relations*, Kluwer Law International, The Netherlands, pp. 149-167.
- Stern N., 2007, *The Stern Review: The Economics of Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Vogler J., 2005, "The European Contribution to Global Environmental Governance", in *International Affairs*, 81, 4, pp. 835-850.

Una Comunità mondiale per il clima come tappa verso una Federazione mondiale

John Pinder

Nella prima metà del ventesimo secolo, l'Europa, che ha inventato il sistema westfaliano degli stati nazionali sovrani, nato nel diciassettesimo secolo per porre fine alle terribili guerre di religione, divenne l'arena per guerre mondiali ancora più orribili. Ma, a partire dal 1945, l'Europa è divenuta la regione del mondo più sicura, capace di regolare i suoi problemi interni di sicurezza mediante un processo graduale di federalismo: rimpiazzando il sistema delle sovranità assolute degli stati all'interno della Comunità – ora Unione – mediante la condivisione della sovranità in istituzioni comuni per un numero crescente di settori nei quali l'interdipendenza transfrontaliera ha reso gli stati sovrani membri sempre più incapaci di risolvere i propri problemi. Mentre i settori dell'integrazione sono stati principalmente economici, e più recentemente ambientali, l'originaria motivazione e il continuo effetto sono consistiti nel rimuovere completamente il timore della guerra tra gli stati e così accrescere il senso di sicurezza dei cittadini.

Ma il mondo nel suo insieme continua a rimanere un posto sempre più insicuro nel quale le guerre, i mezzi di distruzione di massa, il terrorismo, gli stati falliti e le migrazioni di massa causate dalla povertà, così come una serie di problemi transfrontalieri, si sono aggiunti al cambiamento climatico che è forse il più pericoloso di tutti; e il mondo, che ha importato dall'Europa il sistema westfaliano degli stati nazione, è mal equipaggiato per affrontarli. Le Nazioni Unite e le altre organizzazioni internazionali, basate sul principio della sovranità assoluta, non sono sufficientemente efficaci; e in molti stati le condizioni che rendono possibile un processo di federalizzazione non esistono ancora. Ma esistono le condizioni tra un numero sufficiente di stati del mondo per rendere praticabile l'idea di una Comunità globale

per il clima (GCC, *Global Climate Community*), globale nello stesso senso dell'aspirazione del gruppo originario dei Sei paesi membri europei, oggi diventati ventisette, che hanno creato la Comunità europea.

Il progetto di una Comunità mondiale per il clima

Lo scopo di questo breve articolo è di suggerire che l'Unione europea, con la sua esperienza nella costruzione di strutture federali di potere e istituzioni, con gradualità e a stadi, è particolarmente qualificata per iniziare un simile processo nel più vasto mondo al fine di affrontare efficacemente la prevenzione di cambiamenti climatici disastrosi. Oltre a questa esperienza, l'Unione ha essa stessa svolto il ruolo guida nelle negoziazioni per il Protocollo di Kyoto nel quadro della Convenzione delle Nazioni unite per il cambiamento climatico (UNFCCC), procedendo successivamente a sviluppare un suo sistema progredito per il controllo delle emissioni di anidride carbonica; e continua a rimanere il leader nel secondo round di queste trattative.

La tesi deve essere discussa sotto diversi aspetti: il controllo del cambiamento climatico come obiettivo; una politica federale come strumento per conseguirlo; elementi di istituzioni federali per assicurare il suo uso corretto ed efficace; una massa critica di stati disposti a svolgere il ruolo di avanguardia (*vanguard core*); l'Unione europea e l'India come partners iniziali; e lo sviluppo federale e l'allargamento della GCC verso una finalità federale mondiale.

Il controllo del cambiamento climatico come obiettivo

L'esperienza europea ha mostrato che la sicurezza è il fondamentale motivo esistenziale che induce gli stati a condividere la sovranità, mentre l'economia e l'ambiente sono i settori principali in cui la sovranità viene più facilmente condivisa. Questo non è paradossale, in pratica, perché sebbene il controllo delle forze

armate sia stato visto come lo strumento di base per la sicurezza degli stati nazionali – la cittadella della sovranità – e dunque molto più difficilmente trasferibile a istituzioni federali che i poteri economici e ambientali meno cruciali, la sostituzione del potere dello stato con un sistema giuridico comunitario come *ultima ratio* in questi campi ha cambiato le relazioni secondo modalità che hanno allontanato il timore di una guerra tra gli stati membri.

Il cambiamento climatico è oggi probabilmente un pericolo maggiore della guerra per la sopravvivenza degli esseri umani e comincia ad essere percepito come tale. Ma questa motivazione per costruire strutture federali non minaccia la tradizionale cittadella della sovranità. L'obiettivo è, inoltre, precisamente definito, particolarmente nei rapporti del Panel di esperti sul cambiamento climatico della Nazioni Unite (IPCC), che impone come limiti da non superare un aumento della temperatura di 2 gradi centigradi e di 450 parti di anidride carbonica per milione nell'atmosfera. L'Unione ha adottato l'obiettivo di ridurre le emissioni di anidride carbonica al 60% nel 2050 e questo impegno è stato ben accolto dall'opinione pubblica europea. Le ragioni economiche, secondo le quali esistono benefici da realizzare nella transizione al nuovo modello di economia a basso contenuto di anidride carbonica, appaiono ora ancora più convincenti alla luce delle conclusioni del Rapporto Stern, secondo il quale il costo per evitare un cambiamento climatico eccessivo è di circa l'1% del PIL, mentre il costo del fallimento potrebbe ammontare al 20%.

Pertanto, l'Unione è tra i paesi più attrezzati per affrontare il cambiamento climatico, poiché si è impegnata a ridurre le emissioni del 60% entro il 2050; verosimilmente a ridurre le emissioni gradualmente, con obiettivi intermedi, verso questo obiettivo finale. È anche disposta probabilmente ad accettare il principio di eguaglianza tra gli stati membri di una Comunità globale per il clima, essenziale affinché i paesi meno sviluppati accettino limitazioni alla crescita delle loro basse emissioni di anidride carbonica, contro un impegno degli stati più ricchi con emissioni maggiori, al fine di convergere verso una media di emissioni globali basata sul principio di eguali diritti di emissione a un livello sostenibile per tutti i cittadini.

Strumenti federali

Christopher Layton (2007) ha mostrato come il sistema europeo per la negoziazione delle emissioni (ETS, *Emissions Trading Scheme*) rappresenti il principale strumento per la riduzione delle emissioni di anidride carbonica. Così come, negli anni successivi al 1952, la Comunità europea del carbone e dell'acciaio ha utilizzato le regole del sistema di mercato per i due prodotti che rappresentavano la base industriale del potere militare, conseguendo congiuntamente finalità economiche e di sicurezza, analogamente l'Unione europea sta utilizzando il meccanismo di mercato nell'interesse sia della sicurezza climatica che della razionalità economica. Layton ha inoltre mostrato come lo ETS possa produrre risultati benefici per una GCC, come "banca centrale", con la specifica funzione di controllare gli aspetti finanziari della negoziazione dei diritti di emissione di anidride carbonica (Layton, 2007, p. 20).

Allo ETS si abbina il meccanismo per lo sviluppo "pulito" (CDM, *Clean Development Mechanism*), il cui scopo è di incoraggiare il trasferimento di produzioni con basso contenuto di anidride carbonica alle imprese dei paesi meno sviluppati: un provvedimento utile, a patto che il suo uso non venga scoraggiato nel caso in cui non si riesca ad ottenere un'adeguata riduzione netta di emissioni di anidride carbonica.

Un altro utile meccanismo di mercato potrebbe essere un mercato comune della GCC per prodotti rivolti specificamente alla creazione di una economia a basso contenuto di anidride carbonica, al fine di promuovere il loro uso e la produzione, con benefici per importanti settori dell'economia.

Poiché l'equità è un principio ragionevole per una comunità, essenziale per incoraggiare i paesi meno sviluppati a partecipare, un ulteriore merito dello ETS per una Comunità globale è che il livello complessivo delle allocazioni emesse in ciascuno stato membro venga adeguato per assicurare una convergenza verso un livello medio di assegnazioni sulla base di una data limite, per esempio, il 2050.

Un ulteriore strumento, favorito dagli Stati Uniti, è un fondo per il cambiamento climatico o una banca di investimenti, per in-

coraggiare lo sviluppo di metodi di produzione a basso contenuto di anidride carbonica, che potrebbero in particolare essere usati per assicurare lo sviluppo dei paesi meno sviluppati. Ciò potrebbe rappresentare un utile strumento supplementare per una GCC, ma non rappresenta un sostituto per un efficace ETS.

Una GCC richiede anche strumenti per le sue relazioni con gli stati non-membri. Esiste un forte interesse a influenzarli affinché adottino misure per ridurre le emissioni di anidride carbonica nella stessa misura di quella ottenuta nella GCC. Pertanto, forme di associazione potrebbero includere clausole di appartenenza, che potrebbero indurre a una piena partecipazione degli stati pronti e disposti ad entrare. Vi sarebbe inoltre un interesse per prelievi alle importazioni da stati che ottengono un ingiusto vantaggio evitando i costi per eliminare le emissioni di anidride carbonica sostenuti dai partecipanti allo ETS: si tratta di un forma verde di diritti doganali anti-dumping.

Istituzioni federali

Questo primo elenco degli strumenti che una GCC potrebbe utilizzare mostra quali istituzioni sarebbero necessarie per il loro utilizzo. Lo ETS è il miglior esempio della necessità di istituzioni capaci di assumere difficoltose decisioni politiche e legislative, come la distribuzione dei diritti tra gli stati membri. L'esperienza dell'UE indica che la formazione di un consenso politico richiede un'istituzione esecutiva considerevolmente più forte di un segretariato o di una organizzazione internazionale; un Consiglio dei Ministri deve poter prendere decisioni essenziali con una votazione a maggioranza qualificata; e, come l'esperienza dell'UE ha mostrato, le decisioni della GCC necessitano il consenso dei cittadini, pertanto è necessaria una Assemblea parlamentare, specialmente se gli obiettivi della Comunità aumentano, con poteri di codecisione. Gli atti della Comunità devono essere sottoposti al giudizio di una legislazione comunitaria, con una Corte di giustizia della GCC.

Il trattato di fondazione sarà un atto legislativo, così come l'adozione di misure per lo sviluppo dello ETS; e le istituzioni dovranno essere responsabili della spesa pubblica europea. È pertanto fondamentale che la Comunità sia fondata sul diritto, con un'indipendente Corte di Giustizia, alla quale le persone giuridiche, così come la Comunità e le istituzioni degli stati membri, possano ricorrere.

In breve, le istituzioni saranno basate sui principi della democrazia federale, con un esecutivo responsabile nei confronti di un organo legislativo rappresentante gli stati e i cittadini e con un sistema giudiziario indipendente che garantisca il rispetto della legge.

Gli stati membri

L'adesione è riservata a quegli stati che sono pronti e che vogliono aderire: pronti, implica che siano democrazie liberali, in grado di garantire la partecipazione a istituzioni di governo rappresentative legittime e disposti a condividere la sovranità in un modo che non possono fare i regimi autoritari; che vogliono aderire significa che essi accettano le condizioni per l'adesione. Poiché è un interesse vitale per la GCC che questi stati abbattano nella misura massima possibile le loro emissioni, essa dovrebbe usare la sua influenza per persuaderli a perseguire questo obiettivo in ogni modo possibile, sia mediante impegni derivati dal Protocollo di Kyoto, sia con forme di associazione con impegni meno vincolanti.

La UE e l'India come membri fondatori

L'intesa tra Francia e Germania ha rappresentato il nucleo essenziale per la fondazione della Comunità europea. Un solo stato membro egemonico avrebbe inevitabilmente dominato la Comunità, che non avrebbe dunque potuto svilupparsi lungo linee federali. Né lo avrebbe potuto una Comunità contenente regioni

con differenze sostanziali e dominata da una di esse. La Francia e la Germania erano di pari grandezza e rappresentavano prevalentemente le culture del Nord e del Sud dell'Europa. Questi due paesi insieme erano, inoltre, sufficientemente potenti per dare credibilità al progetto che volevano promuovere.

Le emissioni mondiali di anidride carbonica nel corso del secolo saranno dominate da quattro attori: l'UE, la Cina, l'India e gli Stati Uniti. Pertanto, il primo passo cruciale nella creazione di una Comunità mondiale per il clima sarà fatto da due di essi pronti e che vogliono accettare i principi generali del progetto. Poiché non è possibile per unità politiche autoritarie condividere la sovranità in uno stato di diritto, la Cina non sarà pronta sino a che non avrà sviluppato un'appropriata democrazia politica. Così come il Regno Unito non era disposto ad unirsi all'originale gruppo dei Sei per fondare la Comunità europea, gli Stati Uniti non sono probabilmente disposti a fondare una GCC con caratteristiche federali. L'UE e l'India, tuttavia, condividono i principi del governo rappresentativo e dello stato di diritto; inoltre, esse svolgono un ruolo guida nei due gruppi principali con prospettive diverse nel processo di Kyoto: quello con le economie più sviluppate (ovvero il "Nord"), che deve ridurre le sue emissioni di anidride carbonica per persona per raggiungere un livello sostenibile; e il gruppo dei meno sviluppati, che hanno la preoccupazione di perseguire la crescita economica a tassi che consentano loro di raggiungere il Nord. Pertanto, sia l'UE che l'India sono pronte; e, insieme, esse posseggono un quarto della popolazione mondiale. La sfida per i federalisti è di persuaderle a volere.

Lo sviluppo federale della GCC e la finalità federale mondiale

Poiché la più conosciuta federazione del mondo venne fondata praticamente completa nella Convenzione di Filadelfia, si ipotizza spesso che la politica dei federalisti debba consistere in un simile "big bang" istantaneo, per fondare una federazione, anziché avviare un processo di creazione continua. Il metodo "istantaneo" è, tuttavia, particolarmente difficile per la costru-

zione delle federazioni che comprendono stati con una storia di centinaia di anni o, nel caso della Cina, di millenni. Così la Comunità europea e l'Unione hanno sviluppato un metodo per costruire una comunità politica con crescenti caratteristiche federali mediante l'introduzione di poteri federali e di istituzioni, includendo nuovi stati gradualmente e a stadi; e il Consiglio europeo ha appena deciso di avviare un passo ulteriore. Il difetto di questa forma di federalismo è che non può mai raggiungere una soddisfacente democrazia federale con appropriati poteri federali. Il suo merito è che può produrre risultati effettivi come l'Unione ha fatto sinora e può rappresentare una rampa di lancio per eventuali riforme verso una soddisfacente federazione.

Come ha sostenuto Altiero Spinelli nel suo discorso alla Camera dei deputati il 10 febbraio 1977, nel dibattito sull'approvazione della elezione diretta del Parlamento europeo, "la Costituzione europea sarà completata progressivamente con passi simili a questo"; e già nel 1952, aveva identificato gli elementi federali specifici della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nel momento in cui redigeva con Jean Monnet il discorso inaugurale del Presidente dell'Alta Autorità. Per Spinelli, la federazione mondiale era e rimaneva l'obiettivo finale; e Monnet considerava la Comunità europea come la "sola via verso l'organizzazione del mondo di domani", in cui "i problemi attuali" non potranno più essere risolti dalle "nazioni sovrane del passato" (Monnet, 1978, p. 254).

Il progetto di una Comunità mondiale per il clima fornisce ai federalisti contemporanei l'opportunità di imprimere un forte impulso sia per ulteriori sviluppi federali dell'Unione europea sia per lanciare un simile processo su scala mondiale.

Bibliografia

- C. Layton, 2007, *A Community of the Willing: How Europe and South can lead the World's Response to Climate Change*, European Essay n. 15, Federal Trust, London.
- J. Monnet, 1978, *Memoirs*, Fayard, Paris, 1976; trad. inglese di Richard Mayne, Collins, London.

Appendice su Ecologia e federalismo

John Pinder a Guido Montani

Londra, 14 dicembre 2004

Caro Guido,

Ti ringrazio molto per avermi spedito *Ecologia e Federalismo*, che ho letto con grande interesse. Chiedi la mia opinione ed il mio giudizio e spero tu possa trovarne qualcuno di aiuto per la tua riflessione.

Giustamente evidenzi il potere delle forze politiche che resistono alla federazione degli stati nazionali esistenti. Ne segue che deve esserci un motivo molto potente per superare la loro resistenza. Il tuo libro espone molto chiaramente, in particolare nelle parti iniziali e conclusive, le sfide esistenziali di fronte all'umanità in campo ecologico e spiega che l'unica risposta efficace sarebbe un governo federale mondiale. Hai anche ragione nell'osservare che ho lavorato su questioni simili, sebbene i miei sforzi si siano concentrati sul problema specifico del riscaldamento globale (*global warming*), o più in generale sul cambiamento climatico.

Il tuo libro colloca tale questione nel più ampio contesto del rapporto tra l'umanità e la natura. Per una notevole coincidenza, ho letto molto recentemente le parti più rilevanti del libro di un mio amico russo, il professor Yuri Shishkov, che è dedicato allo stesso rapporto (*Reshayuschiye Polveka v Istorii Chelovechestva – Il mezzo secolo decisivo nella storia dell'umanità*). Sebbene le sue idee sulle istituzioni globali non vadano oltre l'approccio convenzionale della Commissione Brundtland, ho trovato il suo lavoro molto rilevante rispetto al mio progetto di una comunità globale per lo sviluppo sostenibile, con i poteri necessari ad affrontare la minaccia del mutamento climatico. In effetti ap-

profondisce e rafforza quell'idea, ponendola nel più ampio contesto ecologico e ambientale, che è giustamente una priorità per molte persone di buona volontà che sono preoccupate per i problemi del mondo, senza però collegarli ancora alla necessità di istituzioni che portino alla federazione mondiale. Forse la copia allegata della lettera che gli ho scritto mostrerà come si collega al motivo originario del mio federalismo mondiale. Naturalmente, il tuo libro aiuta specificamente a porre il problema nella prospettiva della sua soluzione federale.

Hai svolto un importante lavoro nell'introdurre questa dimensione nella teoria federalista. Spero che tu trovi ciò che segue di qualche utilità per il suo ulteriore sviluppo.

Così come Hiroshima, una drammatica sfida esistenziale, ha motivato la mia militanza per il federalismo mondiale, allo stesso modo la seconda guerra mondiale, avvenuta tanto rapidamente dopo la prima, ha motivato nel dopoguerra il forte sostegno al progetto di un'Europa federale tra molti politici e cittadini (incluso me). Senza questo, non credo che i sei governi avrebbero accettato la proposta di Monnet di una Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio che, come dice la Dichiarazione Schuman, "dimostra che la guerra tra Francia e Germania diventa non solo impensabile, ma materialmente impossibile". Sebbene la *rule of law* nelle istituzioni comunitarie si sia sviluppata per mezzo secolo principalmente in campo economico (con qualche estensione, tra l'altro, anche alla tutela ambientale), essa ha avuto enormi conseguenze politiche. Osservi giustamente nel tuo libro che la guerra tra gli stati membri è impensabile; e diversi passi sono stati fatti verso una federazione.

Riflettendo su questa esperienza nel contesto del mio originario impegno per il federalismo mondiale, ho sviluppato l'idea di una comunità globale per lo sviluppo sostenibile, che potrebbe essere lanciata attraverso l'iniziativa dell'Unione Europea, con l'India come suo grande partner democratico (seguendo l'esempio europeo della Francia e della Germania), ma con gli USA inizialmente assenti (come la Gran Bretagna dalla Comunità Europea). Credo che tu abbia una copia del capitolo che ho scritto alla fine degli anni '90 su "The *rule of law* for a Uniting World: a Global Community for Sustainable Development" (La

rule of law per un mondo che si unisce: una Comunità globale per lo sviluppo sostenibile). Sempre riflettendo sull'esempio europeo del bisogno di rispondere ad una sfida esistenziale mediante il trasferimento di poteri da stati fino ad allora intransigentemente sovrani, mi sono reso conto che la realizzazione di una simile comunità potrebbe rappresentare il passaggio verso lo sviluppo graduale di una federazione a livello globale, così come accaduto in seguito alla realizzazione della CECA in risposta alla crisi esistenziale della guerra tra gli europei. (Ti accludo una *brochure* sull'organizzazione chiamata *Action for a Global Climate Community*-AGCC, che abbiamo costituito un anno fa, e che ha, tra l'altro, avuto l'appoggio di alcuni eminenti studiosi tedeschi del ramo, così come di alcuni membri del Parlamento Europeo, e di alcune personalità inglesi; ha inoltre organizzato una conferenza ad alto livello a Nuova Delhi). Una componente essenziale del riscaldamento globale, a questo riguardo, è che la crisi si possa manifestare pienamente entro mezzo secolo, cioè entro una scala temporale che potrebbe motivare un'azione politica urgente, piuttosto che i secoli con cui più in generale si misura il rapporto tra l'uomo e la natura (come indichi a p. 97).

Credo fosse la drammatica sfida di prevenire ulteriori guerre che spinse Albertini ad identificare la pace come il supremo valore del federalismo, tra tutti gli altri valori che riconosceva come tali (alcuni dei quali elencati nel mio articolo su *Il Federalista* sul suo contributo al pensiero federalista), e che tu identifichi in maniera illuminante come quei diritti umani che non possono più essere garantiti dai singoli stati nazionali. Ma la supremazia della pace sugli altri valori portò, forse, ad una certa sottovalutazione, nella tradizione hamiltoniana in Italia, dei risultati della Comunità rispetto a quegli altri valori che riguardano il benessere umano, e del conseguente contributo *de facto* alla pace; e questo ha portato a sua volta a una tendenza a sottovalutare il contributo di Monnet al federalismo nel garantire, per passi graduali, una base crescente di elementi federali nelle istituzioni e nei poteri della Comunità; così, allo stesso tempo, dimostrandone l'utilità. Credo che tu fornisca un contributo molto importante nell'attirare l'attenzione sull'importanza per i federalisti della dimensione ecolo-

gica, che può divenire tanto decisiva quanto la guerra nell'intaccare il diritto alla vita, così come molti altri valori.

Dubito, comunque, che sia utile sottolineare la differenza tra il sistema federale necessario a proteggere il diritto alla vita con la prevenzione della guerra, e quello richiesto per prevenire il disastro ecologico. Il principio essenziale in entrambi questi campi, così come in tutti gli altri in cui c'è bisogno del governo per affrontare quei problemi che attraversano le frontiere degli stati nazionali, è un governo democratico che applichi la *rule of law* sia ai cittadini che agli stati. Ciò che questi due campi hanno in comune è che il motivo per fare un mutamento sistemico così radicale è letteralmente esistenziale per l'umanità e, nel caso ecologico, forse per tutta la vita sulla Terra: quindi, come ha mostrato l'esperienza europea della creazione della Comunità e poi dell'Unione, capace di mobilitare un consenso sufficiente per progressi reali nel sistema politico.

Il riconoscimento di questa seconda sfida esistenziale, che è ora sentita maggiormente da molti europei rispetto alla sfida esistenziale della guerra, apre una nuova e potente opportunità per la prossima grande fase di federalizzazione sulla più ampia scala globale. E dovrebbe al tempo stesso motivare gli europei a completare la federazione europea in modo da creare una fonte di vero potere per lavorare alla creazione della federazione mondiale, incluso il superamento della politica americana nella sua attuale fase imperiale e distruttiva, che Spinelli prevede a Montreaux nell'agosto 1946, aiutando così gli americani a ritornare all'approccio liberale, che risulterebbe da una vera partnership con una Europa federale. (Forse Albertini avrebbe oggi esteso il principio della pace come supremo valore del federalismo fino ad includere il diritto alla vita, protetta contro il disastro ecologico così come contro la guerra).

Questa lettera è già lunga più del necessario. Il messaggio breve è che mi auguro che continuerai a sviluppare il pensiero delineato nel libro, rafforzando l'argomentazione ecologica come una componente essenziale del federalismo contemporaneo.

John Pinder

PS – Puoi inviare una copia del libro a Christopher Layton, Presidente della AGCC?

PSS – *Governance* non è governo, così come confederazione non è federazione. Ma abbiamo bisogno di parole per descrivere il processo verso la federazione attraverso la fase confederale, pur guardandoci dalla tendenza a confondere le due cose.

Guido Montani a John Pinder

Pavia, 15 maggio 2005

Caro John,

mi scuso per il ritardo con cui rispondo alla tua lettera di dicembre, che mi ha fatto piacere perché contiene molte intelligenti considerazioni sul mio libro sull'ecologia. Ti avevo scritto una prima volta per chiederti di avere un po' di pazienza per una risposta articolata. Il Congresso del MFE mi stava impegnando a pieno tempo. Ma ora il Congresso è finito, la strategia del MFE, anche in vista del referendum francese, è decisa e posso finalmente rispondere alle tue osservazioni.

Mi sembra che le questioni principali siano due: la possibilità di formare un primo gruppo di paesi per una "Global Climate Community"; la relazione tra il federalismo, la pace e l'ecologia.

Per quanto riguarda la proposta di una Global Community, nel tuo saggio del 1999 (*The Rule of Law for a Uniting World: A Global Community for Sustainable Development*) sostieni che, poiché non tutti i paesi del mondo intendono aderire subito ad una iniziativa per il controllo delle emissioni di anidride carbonica, come dimostrano gli accordi di Kyoto, sembra più realistico partire da un nucleo di paesi più determinati ed interessati, come hanno fatto gli europei con la CECA. Da questo gruppo iniziale di partecipanti dovrebbe verosimilmente auto-escludersi

la Cina, nonostante che il suo sviluppo industriale stia provocando una parte non irrilevante del surriscaldamento globale del Pianeta, poiché il suo regime politico non è certo disposto ad accettare sostanziali riduzioni di sovranità. Per ragioni simili, gli USA non accetterebbero i vincoli derivanti da una Climate Community, dato il ruolo di superpotenza che vogliono ancora esercitare. In sostanza, il nucleo di una Comunità per lo sviluppo sostenibile globale dovrebbe essere formato inizialmente da Unione europea e India. Se questo nucleo di paesi metterà in atto efficaci politiche per lo sviluppo sostenibile, i restanti paesi seguiranno l'esempio e si aggregeranno al nucleo iniziale.

Penso che questa proposta vada nella giusta direzione e che, se la politica mondiale offrisse uno spiraglio per lanciare un piano concreto, come ha fatto Jean Monnet nel 1950 con il carbone e l'acciaio, si dovrebbe afferrare l'occasione. Tuttavia, mi sembra che esista una differenza tra il problema ecologico, in particolare quello del surriscaldamento dell'atmosfera, che per sua natura è globale, e il problema dell'unificazione europea. Questa differenza potrebbe rendere impraticabile l'accorpamento di un gruppo iniziale di paesi, che devono avere una forte motivazione politica per unirsi. La proposta di Monnet ha avuto un rilievo storico perché ha coinvolto la Francia e la Germania, i due paesi alle origini delle maggiori guerre europee. La Comunità europea del carbone e dell'acciaio è stata decisiva per l'avvio del processo europeo di integrazione non solo perché si sono messe in comune delle risorse economiche ed energetiche rilevanti, ma principalmente perché, in quel modo, Francia e Germania mostravano la loro volontà di rovesciare il corso della storia europea, avviando un processo di pacificazione il cui esito avrebbe dovuto essere l'unità federale. Con la CECA, pertanto, il successo dell'iniziativa dipendeva interamente dalla buona volontà di Francia e Germania di percorrere il cammino sino in fondo. In questo modo, l'Europa avrebbe anche dato un contributo sostanziale alla realizzazione della pace nel mondo, come è scritto nel Preambolo del Trattato CECA. Ma l'impulso decisivo sarebbe venuto, in modo autonomo, dall'iniziativa franco-tedesca.

Se ben comprendo la tua proposta, la Global Climate Community non dovrebbe nascere con lo scopo esplicito di divenire, col tempo, una comunità di destino, ovvero una Federazione, ma rappresenta inizialmente solo un veicolo per risolvere con istituzioni sovranazionali il problema urgente del surriscaldamento dell'atmosfera. Se questa interpretazione è corretta, esiste una sostanziale differenza con la CECA: mentre i sei paesi della CECA hanno avviato un processo di pacificazione la cui realizzazione dipendeva interamente dallo loro volontà, i paesi che daranno vita ad un nucleo per una Global Climate Community dovranno perseguire un obiettivo che non dipende interamente da ciò che essi faranno, poiché il surriscaldamento dell'atmosfera è un problema globale. Gli accordi di Kyoto dimostrano che una dinamica globale è inevitabile. Grazie alla ratifica della Russia, gli accordi sono entrati in vigore con l'apporto sostanziale di Unione europea e Giappone, ma con l'esclusione della Cina, dell'India e degli USA. Questi ultimi sono i maggiori inquinatori del mondo (con il 25% dell'inquinamento totale di anidride carbonica). La parzialità degli accordi di Kyoto è uno dei suoi difetti principali (l'altro consiste negli insufficienti obiettivi di riduzione delle emissioni inquinanti). In Europa, si sta manifestando, infatti, una forte resistenza delle industrie e dei governi ad applicare gli accordi, per il timore di perdere competitività nei confronti delle imprese americane, che non devono sopportare gli stessi costi di disinquinamento. D'altro canto, anche negli USA si sta prendendo coscienza che, se alla lunga le minacce di un surriscaldamento globale dovessero concretizzarsi, l'industria americana e le autorità locali (città e stati, come la California) potrebbero essere costrette, in tempi brevissimi, a prendere provvedimenti drastici, con danni considerevoli. Si sta dunque profilando un ripensamento, da parte del governo federale statunitense. In breve, se il problema è globale, la risposta deve essere globale. La ragione che ha motivato la nascita della Comunità europea era principalmente la costruzione, nel lungo periodo, di una comunità politica, una Federazione. La ragione che giustificherebbe la nascita di una Climate Community è limitata alla soluzione di un problema specifico, ma di natura globale. È diffi-

cile pensare che un gruppo di paesi si prenda carico di un problema che non può essere risolto che di comune accordo, tra tutti i popoli del Pianeta.

Queste considerazioni mi consentono di affrontare il secondo problema: la relazione tra il federalismo, la pace e l'ecologia. Mi dispiace che dal mio libro tu possa aver tratto l'impressione che non "sia utile sottolineare la differenza tra il sistema federale necessario per proteggere il diritto alla vita con la prevenzione della guerra da quello richiesto per prevenire il disastro ecologico". Non intendevo sostenere che esistono differenti forme di governo federale per risolvere differenti problemi. Se il mio testo si presta a questa interpretazione, mi dispiace. In verità, intendevo solo sottolineare la necessità che il governo federale mondiale debba affrontare con "mezzi" differenti le grandi emergenze imposte dal processo globalizzazione. Ho cercato di riassumere i tre maggiori problemi che dovrà affrontare il governo mondiale in questo modo: garantire il diritto alla pace, il diritto alla solidarietà e il diritto alla vita. La pace tra i popoli, la solidarietà dei paesi ricchi con quelli più poveri e la realizzazione di uno sviluppo sostenibile per la sopravvivenza della vita sul Pianeta mi sembrano le tre questioni cruciali dalla cui soluzione dipenderà il futuro dell'umanità. Queste tre questioni si intrecciano continuamente e difficilmente potranno essere risolte separatamente. Consideriamo, di nuovo, gli accordi di Kyoto. Sono accordi insufficienti perché i paesi più industrializzati, che inquinano maggiormente, non hanno potuto chiedere ai paesi in via di sviluppo (come Cina e India) di ridurre le loro emissioni. È ovvio che questi popoli hanno il diritto di migliorare le loro condizioni materiali di vita, come hanno fatto gli europei e gli americani nei secoli scorsi. D'altro canto, un'efficace politica di solidarietà mondiale per lo sviluppo oggi è rifiutata dai paesi più ricchi a causa del suo costo eccessivo (per l'ONU, circa lo 0,5 del PIL mondiale), mentre gli stessi paesi non esitano a spendere somme di denaro ben maggiori per armamenti (dal 3 al 4% del Pil, a seconda dei paesi). Viviamo in un mondo in cui la priorità è la ricerca della sicurezza da minacce provocate da altri esseri umani. Lo stato di guerra condiziona ogni altra scelta.

L'interdipendenza tra i problemi riguarda naturalmente le scelte che un governo mondiale deve fare. La scelta tra progetti alternativi è l'essenza della politica. Ma occorre essere consapevoli che i mezzi per la soluzione dei diversi problemi sono differenti. In politica, chi vuole il fine vuole il mezzo. Per questo, è opportuno chiarire che la soluzione del problema ecologico richiede una capacità di pianificazione su scala mondiale che si deve fondare sulla possibilità: a) di orientare le grandi scelte economiche al fine di salvaguardare le risorse naturali (es. la ricerca e gli investimenti in fonti energetiche alternative a quelle esauribili ed inquinanti); b) la produzione di alcuni beni pubblici mondiali per la protezione della natura, quando non è possibile ricorrere al mercato (come un parco che includa le foreste tropicali o alcune aree marine, per garantire la biodiversità). Si tratta di "mezzi", cioè di poteri, di cui il governo mondiale si deve dotare se vuole garantire il diritto alla vita e che differiscono dai mezzi necessari per garantire la pace (ad es. una forza mondiale di polizia) e per la lotta alla povertà (es. un bilancio dell'ONU sufficiente per il raggiungimento degli obiettivi del Millennio, decisi dall'ONU).

Mi auguro che queste osservazioni chiariscano che considero sempre la pace come il supremo valore del federalismo, come sosteneva Albertini. Tuttavia, lo studio del problema ecologico consente di gettare uno sguardo su alcuni problemi che l'umanità dovrà affrontare anche nel caso in cui la Federazione mondiale dovesse essere realizzata. Non possiamo, a priori, affermare che il governo mondiale sia in grado di garantire la sopravvivenza della specie umana e di tutte le altre specie se non si farà strada, insieme all'idea dell'unità politica dell'umanità, anche la consapevolezza che l'arroganza dello scientismo che pretende tutto risolvere e tutto controllare non coincide con la saggezza. L'umanità ha conquistato il potere di distruggere il Pianeta. Ma non si pone il problema di garantire ciò che non ha creato e che, molto verosimilmente, non riuscirà mai a ricreare, se lo distrugge. Karl Popper ha scritto, da qualche parte, che l'uomo non è Dio e dovrebbe saperlo. La politica contemporanea mostra, purtroppo, che siamo governati da uomini che si credono onnipotenti e im-

mortali, come gli dei dell'antichità. Una maggiore consapevolezza del posto che l'umanità occupa nel ciclo della natura forse ci può rendere meno arroganti e un po' più saggi.

Spero di aver risposto adeguatamente alle tue obiezioni. Ma sono anche consapevole che i problemi di cui stiamo discutendo sono intricati e meritano ulteriori riflessioni, da parte nostra e da parte di altri federalisti.

Guido Montani

PS – Se sei d'accordo, penso che sia utile pubblicare in italiano le nostre lettere, compresa eventualmente una ulteriore tua risposta a questa mia lettera.

John Pinder a Guido Montani

Londra, 3 Novembre 2005

Caro Guido,

devo scusarmi per il ritardo nel rispondere alla tua lettera del 15 maggio. La ragione principale è che volevo chiarire meglio il mio pensiero sul rapporto tra il progetto specifico di una Comunità Globale per il Clima (*Global Climate Community*, d'ora in avanti GCC) e le grandi cause del federalismo europeo e mondiale. Speravo che avremmo avuto l'opportunità di discuterne di persona, ma il tuo suggerimento che questo nostro carteggio possa essere pubblicato mi induce a non rimandare ulteriormente questa risposta.

L'elemento fondamentale nella relazione tra il federalismo e la GCC è che questa è intesa come l'avvio di un processo di sviluppo di elementi federali nelle sue istituzioni, poteri e competenze, e di una partecipazione alla stessa sempre più ampia, fino a raggiungere una federazione mondiale. Il capitolo al quale ti riferisci, in cui ho inizialmente proposto quest'idea, auspicava

che la GCC (inizialmente globale nello stesso senso, di un'aspirazione, in cui era in Europa la prima Comunità dei Sei) si sviluppasse "estendendo il raggio delle proprie competenze, sia nel campo ambientale che in quelli dell'economia e della sicurezza convenzionale, sia riformando le proprie istituzioni per renderle più efficienti e democratiche" all'interno del processo di creazione di "un'unione federale con una partecipazione universale". (John Pinder, 'The Rule of Law for a Uniting World: a Global Community for Sustainable Development', in Willem J.M. van Genugten et al. (eds), *Realism and Moralism in International Relations*, Kluwer Law International, The Hague, 1999, pp. 165-166).

Perciò lo scopo della proposta della GCC non era limitato all'affrontare i problemi del cambiamento climatico, così come la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio non era stata ideata solo per risolvere i problemi del carbone e dell'acciaio. L'obiettivo era, piuttosto, di seguire quell'esempio, individuando il terreno più promettente, su cui fosse possibile raggiungere un accordo, per avviare un processo globale di federalizzazione. È vero, come dici, che i problemi della pace, della solidarietà e dello sviluppo sostenibile sono interconnessi, così che è difficile affrontarli separatamente. Ma la stessa cosa valeva per i problemi della pace e dell'economia in Europa. Comunque, la via economica presa dai membri fondatori dopo il 1954, basando una parte importante delle loro relazioni economiche sulla *rule of law* sotto le istituzioni pre-federali della Comunità, fece molto per rimuovere il timore di guerra tra di essi, mediante la trasformazione dei loro rapporti di forza in problemi di competenza comunitaria. La GCC, fondata sulla *rule of law* nelle materie di sua competenza, avrebbe similmente un effetto benefico sui rapporti tra i suoi stati membri, contribuendo a stabilire una cultura di relazioni pacifiche tra loro, basata appunto sulla *rule of law*, che potrebbe servire come un esempio per il resto del mondo.

Per quanto concerne la solidarietà, la GCC non potrebbe essere creata senza affrontare le esigenze dello sviluppo sostenibile. Per i paesi più ricchi, questo richiederà legislazioni e politiche per promuovere il risparmio energetico sia nella produ-

zione che nel consumo, includendo investimenti, ricerca e regolazione del mercato necessari ad assicurare che lo sviluppo sia economicamente possibile (e se necessario azioni anti-dumping per prevenire una competizione sleale di stati che preferiscano continuare il loro letale inquinamento senza controlli). I paesi poveri avranno bisogno di assistenza per il loro sviluppo economico verso la nuova economia a basso tasso di inquinamento. Senza questo, anche paesi del Sud in rapido sviluppo, come l'India, difficilmente accetterebbero gli obblighi derivanti dall'adesione alla GCC. E tale assistenza potrebbe avere un impatto importante sulle loro prospettive di sviluppo. Non sarebbe troppo costoso per l'UE, che già assicura aiuti allo sviluppo quattro volte più degli USA – e si è impegnata a raggiungere l'obiettivo dello 0,7% del PIL – garantire una giusta quota dei fondi necessari per permettere un serio primo passo verso la salvezza nostra e del resto del mondo dai potenziali disastri del mutamento climatico. Una banca di investimenti della GCC, lungo le linee della Banca Europea degli Investimenti, potrebbe inoltre finanziare con tassi di interesse favorevoli investimenti nella giusta direzione.

Naturalmente, sarebbe opportuno che la nuova comunità possa affrontare inizialmente anche i problemi della solidarietà oltre a quelli del mutamento climatico. Ma, così come gli europei riuscirono ad iniziare il loro processo federale con una Comunità inizialmente competente solo per il carbone e l'acciaio, ma con la capacità di svilupparsi nell'Unione di oggi, perché un gruppo più ampio, incentrato sul vasto problema del mutamento climatico, non potrebbe costituire la base per il progresso verso una federazione con le necessarie competenze e aperta universalmente a nuovi membri?

Vi sono alcune ragioni per identificare un settore chiave come il mutamento climatico al fine di avviare un processo federale che dovrebbe condurre, come sta avvenendo in Europa, all'ulteriore costruzione di elementi federali nei poteri e nelle istituzioni di una comunità globale e nell'ampliamento delle sue competenze e appartenenza di nuovi membri, con l'obiettivo finale di una federazione mondiale.

Sei inoltre scettico circa la rilevanza di una Comunità inizialmente non universale, per affrontare un problema globale come il mutamento climatico. Accetti il potenziale valore di un piano concreto per avviare un processo federativo tra stati disponibili e volenterosi, cioè che gli approcci di Spinelli e Monnet possono essere complementari (come fece Spinelli quando scrisse il discorso inaugurale di Monnet come Presidente dell'Alta Autorità della CECA). Ma dubiti sul fatto che una Comunità non universale possa contribuire utilmente ad affrontare la minaccia del mutamento climatico, citando l'esempio della Comunità europea come una soluzione europea al problema europeo delle guerre tra Francia e Germania. La garanzia della pace tra Francia e Germania nel quadro della Comunità è stata indubbiamente un beneficio di enorme valore. Ma la pace in Europa, che dipendeva altrettanto dalla pace tra USA e URSS, non era solo un problema europeo. Ciò che la Comunità, ora Unione, fece, è consistito nel costruire un quadro con abbastanza elementi federali da assicurare che francesi e tedeschi, insieme agli altri europei, continuassero a vivere in pace per affrontare i loro problemi comuni, anche quando la guerra con i russi non sembrò più una minaccia reale. I pericoli maggiori per l'umanità, ora, includono le armi di distruzione di massa, il terrorismo e altre minacce alla pace, estrema povertà in molti Paesi e il mutamento climatico. La GCC offrirebbe un contributo fondamentale per affrontare quest'ultimo problema, al contempo costruirebbe un sistema politico in cui gli elementi federali potrebbero essere sviluppati, e l'appartenenza e le competenze allargate; e potrebbe contemporaneamente esercitare una forte influenza sui Paesi non-membri, attraverso il proprio esempio, le proprie politiche, e accordi come l'associazione.

Suggerisci che sia necessario attendere l'accordo tra tutti i popoli della Terra per intraprendere una simile azione e che gli Accordi di Kyoto mostrano che una dinamica globale in questo campo sembra inevitabile. Ma una dinamica sufficientemente efficace per affrontare il mutamento climatico deve, tra le altre cose, assicurare un dimezzamento delle emissioni di anidride carbonica entro la metà di questo secolo; e questo richiede non

solo accordi intergovernativi, ma impegni vincolanti che assicurino la prevalenza della legge comunitaria e della legislazione necessaria: ovvero elementi federali di tipo comunitario. È difficile credere che una simile Comunità possa essere creata con un'adesione iniziale universale. La Comunità europea non sarebbe mai stata creata se i Paesi fondatori avessero atteso la Gran Bretagna o i Paesi dell'Europa centrale e orientale per iniziare. È estremamente probabile che gli americani reagiranno alla GCC come i britannici alla Comunità europea; e trascorrerà probabilmente un lungo periodo prima che i cinesi siano pronti ad accettare una condivisione di sovranità sotto la *rule of law* della Comunità. Sia per gli USA che per la Cina, una stretta associazione con la GCC è il massimo che ci si possa aspettare per qualche tempo – sebbene la sua creazione potrebbe accelerare un cambiamento di politica, specialmente negli USA, come la creazione della CEE fece con la Gran Bretagna. Una Comunità democratica non può, comunque, fondarsi sull'egemonia di un membro potente, come sarebbe l'UE senza un partner abbastanza forte; e l'India è il partner più adatto per iniziare la sua costruzione. La proposta di una GCC è stata accolta favorevolmente lì, e gli indiani dovrebbero essere interlocutori credibili se l'UE tenterà seriamente di convincerli. Insieme ad altri potenziali partecipanti, la GCC rappresenterebbe una quota maggiore di emissioni di anidride carbonica degli Stati attualmente partecipanti nel sistema di quote, che è la parte sostanziale degli Accordi di Kyoto.

Accanto al completamento della propria federalizzazione, la missione dell'UE deve consistere nel guidare il mondo verso la creazione della federazione mondiale. Nel dicembre 2004, il Consiglio dell'UE dichiarò, nel suo documento “Un'Europa sicura in un mondo migliore”, che l'Unione ambisce a “contribuire ad un effettivo sistema multilaterale che porti a un mondo più equo, sicuro e unito”. Ma un tale sistema inizierà ad essere sufficientemente efficace solo nella misura in cui incorporerà abbastanza elementi federali nei suoi poteri ed istituzioni; e tra i principali attori mondiali è l'UE che ha le conoscenze necessarie, insieme al potenziale per offrire un impulso abbastanza consistente in quella direzione. Vale la pena ricordare che il primo grande

leader politico dell'India indipendente, Jawaharlal Nehru, era un convinto federalista mondiale; e l'India stessa è una federazione democratica funzionante.

L'UE ha guidato il mondo vero gli Accordi di Kyoto e la successiva ratifica. Quindi dovrebbe essere in grado, anche con le sue attuali istituzioni e i suoi poteri prefederali, di guidarlo un altro passo in avanti. Ma la sua capacità di assicurare l'impegno a sviluppare la GCC tra un nucleo di Stati membri sarà tanto più grande quanto più rafforzerà gli elementi federali nei propri meccanismi di politica estera. Vi è un'interdipendenza tra la federalizzazione del sistema di politica esterna dell'UE e quella del più ampio sistema multilaterale: quanto più federali saranno le istituzioni ed i poteri dell'Unione per condurre la politica estera, tanto meglio l'UE potrà promuovere il processo di federalizzazione mondiale; inoltre, il progresso verso un mondo più sicuro, che l'UE è specialmente qualificata a guidare, è una forte ragione per il completamento della federazione europea. Io credo, fermamente, non solo che l'Unione sia nella situazione migliore per contribuire efficacemente al processo globale di federalizzazione – per assicurare la pace, la giustizia e condizioni di vita accettabili in tutto il mondo, così come un'adeguata risposta al mutamento climatico – ma anche che questa sia la visione che può motivare gli europei a tutti i livelli, dai cittadini ai governi, a condividere la volontà di procedere verso la creazione di una Costituzione europea genuinamente federale. E ritengo che un'iniziativa europea per lanciare la GCC sarebbe un importante passo in quella direzione.

Con i miei migliori auguri

John Pinder

Notizie sugli Autori

David Grace è Segretario del James Madison Trust. È stato Segretario di Federal Union (1985-7), Direttore di *Inside*; Capo dello European Community Office, Bird Life International; Direttore della Association of Regions of Industrial Technology (RETI); e Presidente della JEF Europe (1981-83).

Guido Montani è Presidente del Movimento Federalista Europeo e Professore di Economia internazionale e di Politica economica internazionale presso la Facoltà di Economia dell'Università di Pavia. Tra le sue pubblicazioni: *Ecologia e Federalismo. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, Ventotene, 2004, e *L'economia politica dell'integrazione europea*, ISEDI, Torino, 2008.

John Pinder è Presidente d'Onore della UEF. È stato Visiting Professor al College of Europe di Bruges e Direttore del Policy Studies Institute di Londra; è Presidente del James Madison Trust e autore di *European Community. The Building of a Union*, Oxford University Press, Oxford, 1991, e (con Richard Mayne), *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union*, Macmillan, London, 1990.

Finito di stampare nel mese di settembre 2008
dalla Tipografia Pi-Me Editrice srl - Pavia