

William Penn, l'inglese che inventò il Parlamento Europeo

di Daniele Archibugi

Siamo in attesa delle prossime elezioni per il Parlamento Europeo, che si terranno alla fine di maggio del 2019. Il nuovo Parlamento sarà senz'altro diverso da quello eletto nel 2014: l'ondata sovranista avrà i suoi effetti. Ma soprattutto, le prossime elezioni avranno un Convitato di Pietra: uno dei più importanti paesi dell'Unione Europea, la Gran Bretagna, nonostante Brexit, dovrebbe partecipare alle elezioni (anche se nel caos che regna sul processo di Brexit non ci sono certezze), ed eleggerà i suoi 73 eurodeputati, che poi dovrebbero decadere quando sarà completata l'uscita dall'Unione Europea.

A osservare la composizione del Parlamento Europeo come essa è scaturita dalle elezioni del 2014, si poteva già scorgere l'ondata sovranista, e si prova un po' di sgomento nell'osservare che una delle più folte delegazioni all'EuroParlamento è quella del UK Independent Party. Nigel Farage riuscì, infatti, a far eleggere a Strasburgo ben 24 deputati, di più non solo dei laburisti e dei conservatori del suo paese, ma anche di partiti politici ben radicati nel panorama politico europeo quali i gollisti e i socialisti francesi. La cosa sorprendente è che l'UKIP non ha più alcuna rappresentanza parlamentare nella Camera dei Comuni, sopravvivendo così come gruppo solamente a Strasburgo.

Conoscere la storia, e in particolare la storia delle idee, non basta a cambiare il corso degli eventi, ma aiuta almeno ad averne migliore cognizione. Ebbene, lo vogliamo ricordare a coloro che hanno votato per la Brexit: la prima proposta per un Parlamento Europeo è frutto dell'immaginazione di un grande riformatore sociale inglese, il quacchero William Penn. Quasi tre secoli prima che a Strasburgo fosse istituito il primo Parlamento transnazionale direttamente eletto dai cittadini, aveva immaginato la creazione di una istituzione che assomiglia assai a quella divenuta reale.

Nel 1681 William Penn aveva ottenuto da Carlo II re d'Inghilterra la concessione di un vasto territorio a sud di New York. Suo padre, l'ammiraglio William Penn Senior, era stato un fedele servitore del re, e il re celebrava la sua memoria battezzando quei possedimenti come Pennsylvania, i boschi di Penn. Nell'intento di William Junior, la colonia doveva avere connotati assai diversi da quelli previsti dal re: in quanto quacchero, William Junior si batteva per la libertà religiosa di tutte le confessioni. La nuova colonia doveva, nelle sue intenzioni, diventare un rifugio non solo per i quaccheri perseguitati in Gran Bretagna, ma per tutte le minoranze religiose oppresse in Europa¹. Penn si era spinto ben oltre, ponendo le basi per una coesistenza armoniosa anche con i popoli nativi. Fu, infatti, il primo e per molti decenni l'unico a interloquire direttamente con gli Indiani della zona con parole di affetto e con la prospettiva di una collaborazione commerciale².

Eppure, quanto accadeva in Europa stava mettendo a repentaglio il suo progetto futuristico intentato nel Nuovo Mondo. La guerra tra la Francia e la Lega di Augsburg del 1689 avrebbe richiesto più tributi e più soldati non soltanto in Gran Bretagna, ma anche dai coloni. Date le convinzioni pacifiste dei quaccheri, c'era il rischio che il conflitto con la corona prendesse esiti imprevedibili. Né Penn comprendeva le ragioni alla base della guerra: fu tra coloro che restarono sorpresi dal fatto che i Paesi Bassi fossero entrati nel conflitto. Era un sincero ammiratore dell'esperienza federale tentata nelle Sette Province Unite, e osservava con grande speranza la nascita e lo sviluppo del nuovo Stato nel centro dell'Europa, che tollerava diverse religioni e valorizzava l'impresa commerciale³.

C'era qualche speranza che il problema potesse essere risolto alle radici, contenendo e forse addirittura abolendo le guerre? L'esperienza della natia Inghilterra aveva mostrato che un Parlamento era un metodo efficace per limitare il potere del sovrano e dare voce a una pluralità di potentati. E così, nel bel mezzo di un conflitto che sarebbe durato più di un decennio e che sarebbe terminato solo con i Trattati di Ryswick, Penn delinea un progetto visionario: creare un nuovo Parlamento, addirittura europeo, cui affidare il compito di

¹ L'affascinante vita di William Penn è narrata con dovizia di particolari, ma anche con senso letterario, in Andrew R. Murphy, *William Penn. A Life*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

² Sull'esperimento della Pennsylvania, si vedano gli scritti di William Penn, *Brevi scritti per la Pennsylvania*, curati con sapienza da Clara Bartocci e Marinella Salari, Morlacchi Editore, Perugia, 2018.

³ Per Penn, fu un punto di riferimento la narrazione di William Temple, *Observations upon the United Provinces of the Netherlands* (1673), ripubblicato a cura di G.N. Clark, Cambridge University Press, Cambridge, 1932.

risolvere i conflitti tramite mediazione e ricorrendo a condivisi principi di giustizia.

Penn non è certo stato il primo pensatore a sostenere la causa della pace. Quasi due secoli prima, Erasmo da Rotterdam elencava con ardore il danno causato dalla guerra e, al contrario, i benefici che si potevano ottenere con la pace. Ma, rispetto a tanti altri appassionati pensatori che avevano perorato la causa della pace, Penn fece un importante passo avanti, ossia ricercò i metodi istituzionali per risolvere i conflitti con mezzi nonviolenti. Benché le vicende siano state intrecciate ad eventi sanguinosi associati alle contese dinastiche, il Parlamento inglese si era dimostrato spesso un contrappeso al potere sovrano. Se il controllo parlamentare aveva già funzionato in Gran Bretagna e stava dimostrando di farlo anche nel neonato sistema federativo dei Paesi Bassi, perché non avrebbe dovuto funzionare per l'intera Europa?

Fu così che nel 1693 William Penn prese la penna in mano e scrisse il breve ed elegante *Discorso intorno alla pace presente e futura dell'Europa. Per la costituzione di un'Europa ordinata in una Dieta, Parlamento o in Stati generali*⁴, nel quale esprimeva la speranza che le dispute tra sovrani, non meno di quelle tra i governanti e i loro sudditi, potessero essere risolte sulla base non della forza ma della giustizia. *Cedant arma togae!* (Che le armi cedano il posto al diritto) è l'epigrafe che Penn prende in prestito da Cicerone.

Per fare questo era necessario formare un'assemblea composta da persone autorevoli, con riunioni periodiche, che avrebbe dovuto ascoltare tutte le lamentele delle parti in conflitto, e alla fine emettere un verdetto ispirato ai principi di giustizia.⁵ Penn sostiene con convinzione che il dialogo può servire per la comprensione reciproca; un "parlamento", come confermato dall'etimologia della parola (da "parlare"), è l'espressione istituzionale di questa credenza. Penn insiste non solo sulla libertà di parola, ma anche sull'obbligo di ascoltare, tanto che la partecipazione al Parlamento è obbligatoria e non facoltativa: «ritengo assolutamente necessario che ogni Stato sia tenuto a farsi rappresentare sotto pena delle più severe sanzioni e che nessuno possa abbandonare l'assise se non gli sia stato concesso dagli altri, sin che la sessione stessa non sia giunta alla fine» (p. 23).

Penn si pone anche il problema pratico della lingua di comunicazione e suggerisce che nel Parlamento Europeo dovrebbe vigere un solo idioma, che indica nel latino oppure nel francese. Proviamo a confrontare questa originale

⁴ Il testo è stato tradotto in italiano da Franco Voltaggio ed inserito nell'antologia *Filosofi per la pace*, a cura di Daniele Archibugi e Franco Voltaggio, Editori Riuniti, Roma, 1991.

⁵ Si veda Peter van den Dungen, *The Plans for European Peace by Quaker Authors William Penn (1693) and John Bellers (1710)*, «Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades», vol. 16, no. 32, 2014, pp. 53-67.

proposta con quanto accade oggi a Strasburgo, dove il Parlamento ha ben 24 lingue ufficiali e un vero e proprio esercito di centinaia di traduttori e interpreti. Avere così tante lingue consente certamente a ogni deputato di esprimersi nel proprio idioma, così come consente a tutti i cittadini dell'Unione Europea, anche a quelli che non padroneggiano una lingua straniera, di poter essere candidati all'Assemblea. Ma avere così tante lingue ufficiali nella stessa istituzione rende assai più laboriosa la comprensione tra membri di paesi diversi. Gli interpreti possono tradurre i discorsi pronunciati in aula, ma più difficilmente possono facilitare le conversazioni informali che avvengono nei corridoi di qualsiasi assemblea elettiva.⁶

Suggerire un'unica lingua testimonia che, per Penn, il Parlamento è un luogo di scambio di opinioni, non di affermazione della propria identità. I suoi membri devono essere capaci di farsi capire non solo nel proprio collegio elettorale di provenienza, ma anche dai colleghi provenienti dagli altri paesi dell'Europa. Il Parlamento di Penn, insomma, deve essere esattamente l'opposto di un dialogo tra sordi, quale rischia di essere il luogo in cui ognuno parla la propria lingua che nessun altro comprende. Agli albori della vita parlamentare, Penn mostra che esso debba essere l'istituzione per esporre, persuadere e negoziare con chi ha opinioni diverse. Un suggerimento che, forse, ancora oggi potrebbe essere fecondo tanto per il Parlamento Europeo quanto per altre organizzazioni internazionali.

A differenza di altre proposte elaborate nell'era moderna, Penn non affida alle dinastie esistenti il compito di risolvere le dispute. Re, generali e ambasciatori avevano discusso per secoli e secoli le proprie divergenze in vertici e concili, conferenze e missioni, la maggior parte delle quali svolte segretamente. A questi incontri partecipavano essenzialmente le parti in causa e, eventualmente, alcuni mediatori da loro convocati. Anche nei casi in cui gli avversari si affidavano ad un arbitro, questi aveva un mandato specifico e non universale. Per Penn, invece, la pace dell'Europa deve essere garantita in modo diverso, e andando al di là della tradizionale e secolare attività diplomatica. Il Parlamento Europeo deve essere una istituzione permanente, con regole ex-ante e capace di intervenire in qualsiasi disputa presente e, soprattutto, futura. Per lui è necessario che le persone chiamate a decidere sulle controversie siano giudici imparziali che agiscano nella loro capacità individuale e non come rappresentanti di uno stato.

Non è un fatto da poco: è ciò che caratterizza la proposta di Penn e la rende diversa da altri progetti di pace della sua epoca, quali ad esempio quello

⁶ Ho affrontato il tema in Daniele Archibugi, *The Language of Democracy: Vernacular or Esperanto? A Comparison between the Multiculturalist and Cosmopolitan Perspectives*, «Political Studies», Vol. 53, No. 3, October 2005, pp. 537-555.

di Emeric Crucé del 1623 e ai vari scritti che l'Abate di Saint-Pierre inizia a far circolare già dal 1711.⁷ I progetti sia di Crucé che di Saint-Pierre proponevano la creazione di un Congresso internazionale i cui membri erano i capi di stato oppure i loro ambasciatori. Progetti anch'essi avveniristici e che sono i precursori sia dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che del Consiglio Europeo; fondati sull'uguaglianza degli Stati, indipendentemente dalle proprie dimensioni, e che dà, appunto, ad ogni Stato diritto ad un voto.

Penn, invece, si muove in una prospettiva del tutto diversa. Prima di tutto, perché ogni paese ha la possibilità di nominare un numero di deputati che è proporzionale al «valore annuale» (oggi forse diremmo Prodotto interno lordo) del proprio territorio, dando quindi un numero di seggi diverso a ciascuna area geografica. In questo Parlamento, i deputati agiscono e votano in base ai propri convincimenti personali e quindi non sono né i sovrani, né gli ambasciatori del proprio paese.

Che cosa garantisce che i singoli parlamentari votino in base al loro senso di giustizia piuttosto che agli interessi del paese da cui provengono? Penn suggerisce due espedienti. Il primo è come votare: «l'esercizio del voto esigerebbe lo scrutinio segreto secondo il prudente e consigliabile metodo dei Veneziani. Questo metodo previene, in grande misura, i tremendi effetti della corruzione» (p. 22). Il secondo è prevedere una maggioranza qualificata, secondo Penn addirittura dei $\frac{3}{4}$, che renderebbe più difficile agire in modo contrario alla giustizia.

Penn va oltre, e immagina un Parlamento con 90 membri, fornendo addirittura una ipotetica distribuzione dei seggi: 12 all'Impero tedesco, 10 alla Francia e alla Spagna, 8 all'Italia, 6 all'Inghilterra e così via. Quando si parla di Stati più piccoli, Penn pensa anche di creare seggi comuni, chiedendo agli stati di cooperare per la nomina (o forse addirittura l'elezione) congiunta del loro deputato⁸. Se si scorre l'assegnazione dei posti, vediamo che Penn anticipa una delle caratteristiche del Parlamento Europeo di oggi, garantendo agli Stati più piccoli un numero di deputati maggiore rispetto alla propria grandezza, forse perché consapevole del fatto che le piccole potenze, in quanto piccole, sono generalmente più inclini a soluzioni pacifiche delle controversie.

⁷ *Il Nuovo Cinea. Per una pace universale* di Emeric Crucé (1623) è disponibile in italiano nella traduzione di Annamaria Lazzarino Del Grosso, Guida, Napoli, 1979. Le parti principali del *Progetto per rendere la pace perpetua in Europa* dell'Abate di Saint-Pierre (1713-1717) sono disponibili in Archibugi e Voltaggio (a cura di), *Filosofi per la pace*, cit. Ho presentato i diversi modelli di pace in Daniele Archibugi, *Models of International Organization in Perpetual Peace Projects*, "Review of International Studies", Vol. 18, No. 4 October 1992, pp. 295-317.

⁸ Ad esempio, Penn prevede un solo deputato per i Ducati di Holstein e di Curlandia, dal che si può desumere che i collegi di provenienza dei deputati non debbano necessariamente coincidere con le frontiere degli stati.

Penn non pensa quindi che i deputati dovrebbero agire in difesa del loro paese. Il voto segreto permetterebbe, infatti, ai parlamentari dello stesso paese di votare in modo opposto. Penn suggerisce di dividere i membri del Parlamento in gruppi di 10, una sorta di gruppi parlamentari cui i deputati dovrebbero aderire, anticipando la creazione di partiti politici europei. Vista la distribuzione dei deputati per aree geografiche, questi gruppi non possono aritmeticamente appartenere a un singolo paese, e sembra che debbano essere formati sulla base di convincimenti comuni piuttosto che per la propria origine geografica. Il fatto che Penn esplicitamente richieda che ogni gruppo debba eleggere un Presidente (oggi diremmo capogruppo), cui è affidato il compito di facilitare i dibattiti, sembra confermare che *in nuce* si intravede la formazione di partiti politici transnazionali.

Quali sarebbero i poteri nelle mani di questo Parlamento? Che garanzia sussiste che i sovrani accettino e ottemperino alle sue risoluzioni? Ancora oggi, questo è il problema più importante che limita i poteri delle organizzazioni internazionali. Come può un'istituzione senza poteri propri, non importa quanto autorevole, ottenere che le sue decisioni siano rispettate quando collidono con gli interessi vitali delle grandi potenze? Thomas Hobbes aveva già chiaramente fatto presente che «patti senza la spada non sono che parole, essendo assolutamente privi della forza per dar sicurezza agli uomini». Questa linea di pensiero era dominante in Europa, ed aveva reso ancor più cruento le guerre civili in Gran Bretagna non meno che le guerre in Europa. Penn manifesta invece ottimismo, e ritiene che il sostegno dato da tutte le nazioni alle decisioni del Parlamento obbligherebbe i sovrani recalcitranti ad ottemperare alle sue decisioni. La sua speranza è, insomma, che si possa creare un potere comune fondato sul consenso e l'autorevolezza delle decisioni prese nel Parlamento.

Il progetto di Penn non si limita all'Europa cristiana, ma mira ad essere il più inclusivo possibile: «se Turchia e Moscovia avessero a inserirsi nell'assemblea, come pur parrebbe giusto e conveniente, avrebbero, diciamo, dieci delegati ciascuno» (p. 21). La sua Europa non è quindi uno spazio cristiano ma politico, al punto che le potenze ai margini del continente, come la Russia, o addirittura non cristiane, come l'Impero Ottomano, vi potrebbero partecipare e perfino ottenere un numero di parlamentari uguale a quello dei principali regni europei, Francia e Spagna.

È invece da sottolineare che neppure in questo *Discorso* si pensa di integrare il Mondo Nuovo, quelle colonie americane che pure Penn conosceva così bene. Le colonie, che certo avrebbero beneficiato economicamente e socialmente della pace europea, sono integrate nel Parlamento solamente attraverso i propri stati di origine.

Publicato solo quarant'anni dopo il *Leviatano* di Hobbes, lo smilzo *Discorso* di Penn non può competere con lo spessore teorico del suo più illustre concittadino. Eppure, si intravede in questo testo un vero e proprio anti-Leviatano in embrione, perché mina alle basi ciò che diversi secoli dopo Hans Kelsen avrebbe definito "il dogma della sovranità". Penn non ritiene affatto che solamente riconoscendo la sovranità all'esterno (che si può semplificare nella facoltà di ricorrere alla guerra senza bisogno di ricorrere ad alcuna autorizzazione) sia possibile esercitare la sovranità all'interno. Al contrario, è proprio tramite la contrattualizzazione dei poteri esterni che il sovrano si legittima all'interno. E, contribuendo ad una fiorente letteratura filosofica ed economica, Penn mostra quanto la società civile e la vita economica traggano beneficio da una generalizzata e garantita condizione di pace.

Da qui nasce forse un attacco ancora più radicale all'idea di governo che ispira Hobbes e i suoi seguaci. Penn manifesta l'eroica speranza che il governo non sia uno strumento di dominio usato dai più ambiziosi per sottomettere i popoli, ma sia al contrario uno strumento di servizio per la gente comune. La condizione di pace, sostiene Penn, è dunque il mezzo migliore per servire gli interessi collettivi, specie se sostenuta da interessi comuni. «Gli aggressori sono sempre stati spinti dall'ambizione, dall'orgoglio della conquista e dal desiderio di ingrandire i loro domini piuttosto che dal buon diritto; ma poiché quei leviatani non appaiono che raramente in questo mondo, mi sforzerò di mettere in evidenza il fatto che essi non avrebbero potuto distruggere la pace del mondo e impossessarsi di interi paesi come hanno fatto, se la proposta che io faccio ora per il bene del nostro mondo fosse stata allora posta in pratica» (p. 14).

Ci sono voluti quasi tre secoli per materializzare la visione di Penn e, nel giugno 1979, il primo Parlamento Europeo eletto direttamente dai cittadini ha preso corpo. Quel primo Parlamento Europeo, che aveva smesso di essere un sogno per diventare una realtà, era formato da soli nove stati membri, e tutti appartenenti all'Europa occidentale. La sua istituzione poteva sembrare la codificazione di una Europa tristemente divisa tra Ovest ed Est, e certo ben pochi avrebbero previsto che in pochi anni si sarebbero aggiunti i paesi del Sud Europa ancora di recente dominati dal fascismo (quali la Grecia, la Spagna e il Portogallo) e, soprattutto, i paesi che erano allora sotto il giogo sovietico. Oggi il Parlamento Europeo rappresenta 28 paesi. Dopo Brexit, saremo in molti a sentire la mancanza della Gran Bretagna in Europa, ma possiamo essere certi che a Jordans nel Buckinghamshire, dove è sepolto, William Penn si rivolterà nella tomba. Ma siamo fiduciosi che, magari ancora una volta dalla Gran Bretagna, possano giungere a tutti noi le idee di un pensatore altrettanto audace

capace di individuare i modi per affrontare efficacemente i problemi del XXI secolo.