

IL PENSIERO FEDERALISTA

BOLLETTINO DELL'ISTITUTO SICILIANO DI STUDI EUROPEI E FEDERALISTI "MARIO ALBERTINI"

Primo Piano

Sicilia "bedda", centro dell'Europa*

Ursula von der Leyen

Magnifico Rettore, grazie per le Sue gentili parole. Presidente Mattarella, Ministra Bernini, Rappresentanti delle istituzioni siciliane, Cari professori e professoresse, Cari studenti e studentesse,

È per me un piacere trovarmi nella bellissima città di Palermo, una delle capitali del Mediterraneo, una delle culle della cultura europea. Ed è un grande onore celebrare con voi l'Università di Palermo e la sua storia lunga più di due secoli. La giornata in cui ci incontriamo ha un valore speciale per l'Europa. Domani sarà trascorso un anno da quando la Russia ha dato inizio alla brutale invasione dell'Ucraina. Visto dalla Sicilia, potrebbe sembrare un conflitto lontano. Ma non lo è. I giovani ucraini condividono con voi gli stessi desideri, che sono quelli di tutti i giovani europei. Vogliono essere indipendenti e padroni del proprio futuro. Vogliono vivere liberamente in un paese democratico. Vogliono libertà di parola, libertà di pensiero, libertà di circolazione. Questo è il motivo per cui nel 2014 i giovani ucraini sono scesi in strada avvolti nelle bandiere europee. Per tutta risposta, Putin ha invaso per la prima volta il loro paese. È tornato a farlo otto anni dopo, il 24 febbraio 2022. Putin nega all'Ucraina il diritto di esistere. Attaccandola un anno fa, ha attaccato anche i principi di sovranità e integrità territoriale. E ha attaccato i principi della democrazia. Gli autocrati hanno paura proprio di ciò che rende attrattive le nostre democrazie liberali: il nostro successo economico, le nostre libertà civili e la libertà di parola e di opinione. Ecco perché il coraggioso popolo ucraino non sta solo difendendo il proprio paese, ma sta anche combattendo per i nostri valori. Per questo resteremo al fianco dell'Ucraina per tutto il tempo necessario. Libertà per l'Ucraina.

Signore e signori, Cari studenti e care studentesse,

Spesso è nell'ora più buia che troviamo la nostra forza interiore. È ciò che sta accadendo nella nostra Unione. Le prove di questi tre anni sono probabilmente le più difficili mai affrontate dall'Europa. Prima la pandemia e le sue ripercussioni economiche, poi la guerra e l'impennata del costo della vita. Ma queste crisi ci hanno insegnato qualcosa. Abbiamo imparato che i destini di noi europei sono intrecciati tra loro. Quando ci siamo procurati i vaccini, abbiamo fatto in modo che fossero distribuiti contemporaneamente in tutta Europa, allo stesso prezzo. Quando abbiamo tracciato il nostro piano di ripresa, ci siamo concentrati soprattutto sulle regioni e sui settori che avevano più bisogno di sostegno. E quando la Russia ha chiuso i rubinetti del gas, rendendo le nostre bollette energetiche molto più costose, abbiamo risposto all'insegna della solidarietà europea, proteggendo le famiglie e le imprese più fragili. È questa l'Europa in cui credo, un'Unione che è sempre al fianco dei suoi cittadini. Ed è questa idea di Europa che oggi mi porta in Sicilia.

* Si tratta del discorso di apertura che la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha pronunciato il 23 febbraio 2023 nel corso di una sua visita in Sicilia, in occasione dell'inaugurazione dell'anno accademico dell'Università degli Studi di Palermo [N. d. R.].

La Sicilia è sempre stata il crocevia del Mediterraneo. Un luogo in cui culture diverse si incontrano e si mescolano. È la terra di grandiosi templi greci e scintillanti mosaici bizantini. È una terra plasmata dai Normanni e dagli Arabi. È la patria di menti brillanti, da Luigi Pirandello a Luca Parmitano. Questo patrimonio unico di cui è ricca la Sicilia ha reso Palermo una capitale europea – della cultura, dell'arte e della scienza. Oggi finalmente capisco le parole del mio compatriota Goethe, che ha scritto: "Chi ha visto una volta il cielo di Palermo non potrà mai più dimenticarlo".

Ma so che talvolta, nella vostra vita quotidiana, vi sentite lontani dal cuore dell'Europa. Oggi sono qui per dirvi che la Sicilia è al centro dell'Europa. La Sicilia è al centro del progetto europeo. Più che mai. Per citare nuovamente Goethe, "è in Sicilia che si trova la chiave di tutto". Queste parole sono vere ancor oggi. Perché questa bella isola è assolutamente cruciale per affrontare alcune delle tematiche più importanti del nostro tempo. Prima di tutto la transizione verso l'energia pulita. In secondo luogo, la migrazione. In terzo luogo, la creazione di un'economia al servizio della prossima generazione europea. Cominciamo dalla transizione verso l'energia pulita.

So quanto è importante il clima per la vostra generazione. E avete ragione: niente è più vitale che fermare il riscaldamento globale. Sono quindi felice di constatare che oggi inaugurate l'anno accademico con un'attenzione particolare alla sostenibilità. Tre anni fa, il primo atto del mio mandato è stato il lancio del Green Deal europeo. Da allora la transizione verso l'energia pulita è diventata sempre più urgente. Quando Putin ha cominciato a preparare l'invasione dell'Ucraina, ha usato la nostra dipendenza dai combustibili fossili russi per ricattarci. L'impatto è stato avvertito in tutta Europa, anche in Sicilia. Ma siamo riusciti ad affrancarci da quella dipendenza e da quel ricatto. Abbiamo sostituito il gas russo con forniture affidabili. Abbiamo investito fortemente nelle energie rinnovabili. L'Italia ha ridotto di due terzi le importazioni di gas russo, in tempi record. Oggi i prezzi del gas sono inferiori a quelli precedenti all'inizio della guerra russa.

Ma il nostro lavoro non termina qui. Adesso urge accelerare la transizione verso energie rinnovabili prodotte internamente. E la Sicilia può diventare una potenza dell'energia pulita per l'Europa. Non solo quest'isola ha sole e vento in abbondanza: ha anche una solida base industriale nel settore delle tecnologie pulite. All'inizio di questo mese, proprio qui in Sicilia è iniziata la costruzione della più grande *gigafactory* solare europea, che produrrà una nuova generazione di pannelli solari. Il nostro piano europeo per la ripresa, *Next Generation EU*, contribuisce a finanziarla. Perché sappiamo che l'energia pulita è il futuro. E questo futuro si realizza qui, in Sicilia.

La Sicilia è cruciale per la transizione energetica anche per un altro motivo. A poche miglia dalle vostre coste c'è quello che potrebbe diventare un altro gigante dell'energia pulita: l'Africa. Un continente con un potenziale immenso in termini di solare ed eolico, ma anche di idrogeno verde. L'Europa deve guardare alla sponda meridionale del Mediterraneo e la Sicilia rappresenta un ponte naturale. Dall'inizio della guerra l'Italia ha compiuto sforzi ammirevoli insieme ai partner africani per diversificare le proprie fonti di approvvigionamento energetico. Anche l'Unione sta instaurando nuovi collegamenti con l'Africa attraverso il piano d'investimenti della strategia *Global Gateway*, finanziando ad esempio un nuovo elettrodotto sottomarino fra Sicilia e Tunisia. È arrivato il momento di un nuovo "pivot" strategico dell'Europa verso il Mediterraneo.

La seconda questione che desidero affrontare è quella della migrazione. Oggi la Sicilia è terra sia di immigrazione che di emigrazione. Da un lato accogliete da anni innumerevoli persone che sbarcano sulle vostre coste; dall'altro, tanti giovani come voi hanno scelto di partire per inseguire le loro aspirazioni altrove. In fondo è questo che spinge a migrare: cercare un'opportunità, seguire un sogno. Troppo spesso, per chi cade nelle mani di passatori e trafficanti, quel sogno si trasforma in un incubo. Non è così che dovrebbero andare le cose. Prendiamo ad esempio i corridoi umanitari creati proprio qui, in Sicilia, da associazioni religiose e comunità locali. Un'alternativa sicura per coloro che fuggono dalla guerra, un modello che l'Unione europea può sostenere. Qualsiasi nostro

intervento dovrebbe muovere da un assunto di base: la migrazione si può gestire. Dobbiamo creare percorsi sicuri affinché chi ha diritto alla protezione possa raggiungere l'Europa. Dobbiamo combattere passatori e trafficanti. Dobbiamo dialogare con i paesi partner, collaborare al rimpatrio di chi non ha diritto di restare e mettere fine a questa tragica perdita di vite umane. E dobbiamo cooperare a livello europeo. L'Europa deve estendere la propria solidarietà a tutti gli Stati membri e alle comunità locali. E gli Stati membri dovrebbero agire di concerto per affrontare una sfida che ci riguarda tutti. È proprio in questo spirito che abbiamo proposto il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo. In occasione della riunione tenutasi questo mese i leader europei hanno preso atto di una semplice verità: la migrazione è una sfida europea che richiede una risposta europea. Ognuno di noi deve fare la propria parte e dobbiamo sostenerci a vicenda. Ora che abbiamo un piano, lo dobbiamo attuare insieme. Una soluzione europea è possibile e mi impegnerò al massimo per raggiungere l'obiettivo: un sistema europeo che serva al meglio la Sicilia e tutta l'Europa.

Il mio terzo e ultimo punto riguarda voi giovani. Sono convinta che la più grande responsabilità della mia generazione sia lasciare alla generazione che verrà un'Europa migliore. Magnifico Rettore, ha appena ricordato una splendida citazione di Hans Jonas, sull'imperativo della responsabilità verso le generazioni future. Questo principio trova espressione innanzitutto nell'azione per il clima, ma anche in un'economia che sia al servizio dei giovani. Purtroppo oggi non è sempre così: un giovane su tre non lavora né studia e, tra le donne, meno di una su tre ha un impiego. È chiaro che le cose devono cambiare. Ecco perché abbiamo chiamato il nostro piano per la ripresa *Next Generation EU*: perché vogliamo un'Europa pronta per la prossima generazione. Vogliamo offrire opportunità e nuovi posti di lavoro sostenibili in tutta l'Unione. L'Italia è il principale beneficiario di questo enorme programma di investimenti, che secondo la Banca d'Italia creerà 375 000 nuovi posti di lavoro nel vostro paese. Almeno il 40% del piano dell'Italia è destinato al Meridione. Grazie a questi investimenti e riforme, la Sicilia può diventare un paese per giovani. La vostra regione vanta talenti incredibili. È ben al di sopra della media europea in termini di qualità delle pubblicazioni scientifiche, a dispetto di investimenti in ricerca e sviluppo molto inferiori alla media.

È ora di investire in voi giovani. Proprio qui, all'università di Palermo, l'UE finanzia 240 nuovi posti per ricercatori e dottorandi. Uno dei vostri progetti mi sta particolarmente a cuore. State puntando molto sulla sanità, con il primo Centro italiano di ricerca sulla *digital health prevention*. È un'ottima notizia non solo per i giovani e i futuri medici, ma per tutti i siciliani. *Next Generation EU* sta investendo anche in un nuovo stabilimento di produzione di chip nei pressi di Catania, il primo del suo genere in Europa. Oltre a produrre processori che attualmente siamo costretti a importare da lontano, creerà anche 700 posti di lavoro altamente qualificati, come quelli per cui state studiando. Naturalmente queste iniziative devono essere accompagnate da un'offerta scolastica e di assistenza all'infanzia di qualità, che consenta alle giovani madri e ai giovani padri di conciliare lavoro e famiglia. Dovremmo essere orgogliosi dei giovani che vogliono prendersi la responsabilità di crescere dei figli senza rinunciare alla carriera. Vi meritate di avere questa possibilità. Al centro di *Next Generation EU* c'è tutto questo. Possiamo fare dell'Europa il luogo che sognate, perché è a voi che passerà il testimone della responsabilità. Sono certa che ne sarete all'altezza.

Presidente Mattarella, c'è una frase di suo fratello che mi ha colpita profondamente. Piersanti Mattarella era convinto che l'Italia e l'Europa avessero la responsabilità di aiutare il Mezzogiorno a trasformarsi, ma ha anche detto, e cito: "Nessun progresso può attecchire e durare manovrato dall'alto, senza mettere in moto le energie nascoste e senza il loro entusiasmo". È questo a darmi fiducia: voi, i giovani siciliani, il vostro entusiasmo. Il vostro talento e la vostra passione. Siete l'energia nascosta di quest'isola e la sua bellezza più profonda. Siete voi a renderla "Sicilia bedda". Vi faccio i miei migliori auguri per questo anno accademico.

Viva la Sicilia, e viva l'Europa.

Osservatorio

L'Europa comunitaria e il problema della democrazia europea

Rodolfo Gargano

SOMMARIO: 1. *Premessa. La nascita dell'Europa comunitaria* – 2. *L'integrazione europea tra progetto e realizzazione* – 3. *La sfida della democrazia internazionale* – 4. *Il deficit democratico dell'Unione europea* – 5. *Conclusioni. La democrazia europea: un problema insolubile?*

1. *Premessa. La nascita dell'Europa comunitaria*

Se è abbastanza noto che l'aspirazione all'unità europea sia stata da tempo, e perfino nell'Ottocento - caratterizzato in prevalenza dal fenomeno dell'affermazione delle Nazioni - un motivo ricorrente nella storia dell'Europa moderna e contemporanea, è anche vero che soltanto a seguito della conclusione della seconda guerra mondiale, con il Congresso d'Europa all'Aja del 1948 e soprattutto con la successiva creazione della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)¹ e della Comunità Economica Europea (CEE), che il moto per l'unificazione del continente si è potuto concretizzare con la nascita di istituzioni europee. Decisivo fu al riguardo l'intervento fattivo di uomini di governo di diversi Stati europei, che avevano potuto sperimentare di persona le terribili conseguenze che erano derivate, per la pace e la libertà del mondo e delle stesse loro nazioni, dall'esistenza di ordini internazionali fondati sulla sovranità assoluta degli Stati, il dispregio dei diritti umani, l'esasperato nazionalismo e il totalitarismo nazifascista e bolscevico. Agli occhi di coloro che a quell'epoca si accingevano, con rinnovata speranza e necessaria fiducia nel futuro, alla ricostruzione di Stati e società in macerie, l'Europa rappresentava così l'alba di un mondo nuovo, dove sarebbero stati riaffermati i principi della civiltà europea, del resto ben presto trasfusi nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo votata a Parigi dall'Assemblea delle Nazioni Unite.

Come già alla Convenzione di Filadelfia di fine Settecento, dove si erano contrapposti un "partito delle ex colonie" e un "partito americano"², gli europei che si riunirono al Congresso d'Europa a l'Aja si

¹ Com'è ampiamente noto, il Trattato della CECA (Parigi, 18 aprile 1951) riveste una particolare importanza nella storia dell'unificazione europea perché è con esso che si dà concretamente l'avvio al processo d'integrazione comunitaria dell'Europa. Uno speciale rilievo va poi riconosciuto al Preambolo del Trattato, nel quale gli Stati contraenti «CONSIDERANDO che la pace mondiale può essere salvaguardata soltanto con sforzi commisurati ai pericoli che la minacciano; CONVINTI che il contributo che un'Europa organizzata e viva può apportare alla civiltà è indispensabile per il mantenimento di relazioni pacifiche; COSCIENTI che l'Europa non si potrà costruire altro che mediante concrete realizzazioni che creino innanzitutto una solidarietà di fatto, e mediante l'instaurazione di basi comuni di sviluppo economico; DESIDEROSI di concorrere con l'espansione delle loro produzioni fondamentali alla elevazione del livello di vita ed al progresso delle opere di pace»; si dichiaravano «RISOLUTI a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con la instaurazione di una continuità economica la prima assise di una più vasta e più profonda comunità fra popoli per lungo tempo contrapposti da sanguinose scissioni, ed a gettare le basi di istituzioni capaci di orientare il destino ormai comune». Sui primi aspetti dell'integrazione europea prima della CEE, vedi Giulia Rossolillo, *L'integrazione europea prima dei trattati di Roma*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2019.

² Sulla Convenzione di Filadelfia e in particolare sulla raccolta degli 85 articoli redatti per la ratifica della Costituzione americana (The Federalist), o meglio sulle vicende che portarono al compromesso istituzionale tra i sostenitori dei poteri centrali della federazione e i difensori dei poteri degli Stati federati, vedi anzitutto A. Hamilton, J. Jay e J. Madison, *Il Federalista*, a cura e con introduzione di L. Levi, Bologna: il Mulino, 1997; Guglielmo Negri (cur.), *Il Federalista 200 anni dopo*, 1988; Tiziano Bonazzi (cur.), *La Costituzione statunitense e il suo significato odierno*, 1988. Sui due principali protagonisti che con opposte sensibilità si fronteggiarono su tali argomenti nei primi anni della storia della federazione (Hamilton e Jefferson) e poi sulla formazione di due partiti avversi in cui la contrapposizione fra i due ordini di poteri continuava a giocare un ruolo determinante, vedi ancora Lucio Levi, *Alexander Hamilton e il federalismo americano*, Torino: Giappichelli, 1965, e Federico Mioni, *Thomas Jefferson e la scommessa dell'autogoverno: virtù, popolo e "ward system"*, Reggio Emilia: Diabasis, 1995. Vedi infine Massimo L. Salvadori, *L'Europa degli americani. Dai padri fondatori a Roosevelt*, Roma-Bari: Laterza, 2005, nonché, da un'angolatura che privilegia la preminenza degli Stati in una rivalutazione della natura volontaria e pattizia dell'unione americana, Luigi Marco Bassani, *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e Stato moderno in America 1776-1865*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2009.

divisero tra i fautori delle ragioni del mantenimento del potere delle Nazioni (gli “unionisti”), e coloro che invece propugnavano le ragioni della creazione di un nuovo potere europeo. Ma a differenza degli americani, che a quel tempo riuscirono alla fine a superare le divisioni e a formulare un accettabile testo costituzionale di compromesso, dando vita così ad una originale unione fra Stati, destinata a divenire nei secoli una vera e propria superpotenza, gli europei, a conclusione del Congresso del 1948, lasciarono l’Aja senza aver individuato per l’unità europea un’unica forma istituzionale condivisa quanto meno dalla grande maggioranza dei partecipanti³. Ad un risultato tuttavia era pervenuto il Congresso: l’individuazione di ambiziosi obiettivi assolutamente “europei” (un mercato comune, una carta dei diritti, una corte di giustizia, ecc.) che l’opzione unionista non pareva che sarebbe stata in grado di raggiungere, e con tale individuazione, di conseguenza, il sostanziale rigetto di quella debolissima Europa delle Nazioni, di tipo platealmente confederale, che gli unionisti avrebbero voluto, e che altro non sarebbe stata che l’ennesima creazione di un’imbellè organizzazione internazionale, ancora una volta fondata sulla sovranità assoluta degli Stati nazionali: cosa che puntualmente poi si avverò con il Consiglio d’Europa e con l’esito fallimentare del suo iniziale tentativo di operare a favore dell’unità europea.

Come sappiamo, la contrapposizione fra le due principali forme di concepire l’unità europea che si era avuta all’Aja non aveva avuto come precedente solo la Convenzione di Filadelfia. Durante il Risorgimento italiano si erano ugualmente fronteggiati il partito di coloro che come Gioberti e D’Azeglio erano favorevoli ad una confederazione italiana che salvaguardasse la sovranità degli Stati pre-unitari, e il partito di chi come Mazzini, e per altri versi Cattaneo, si batteva per la costruzione di un potere nuovo, lo Stato italiano⁴. Ma se, ancora cento anni dopo, il Congresso dell’Aja non era riuscito ad offrire soluzioni unitarie praticabili alla questione dell’unità europea che pur si prospettava in termini non più procrastinabili in Europa dopo il secondo conflitto mondiale, il motivo era anche dovuto alla difficoltà dei governi delle Nazioni storiche d’Europa di concepire un diverso modo di considerare i rapporti fra gli Stati, che non comportasse la difesa puntigliosa della sovranità nazionale. Per secoli gli europei erano abituati a vedere l’aggregazione fra Stati come il risultato di una politica di annessione o di espansione imperialista dello Stato, tant’è che la costruzione di un’unione pacifica su un piano paritario di diverse comunità politiche sovrane, o anche la creazione di un potere nuovo in un territorio su cui insistevano altri poteri, rappresentava un deciso capovolgimento dei principi che erano stati posti a base della costruzione degli Stati nazionali, e che contemplavano inevitabilmente l’intervento della forza armata, fosse tale intervento più o meno giustificato da intenti assunti come legittimi, se non addirittura ritenuti come nobili ed encomiabili. Ciò si era verificato nel caso dell’unificazione tedesca, ottenuta in buona sostanza mercé l’esercito di Bismarck, e tutto sommato anche con l’Italia risorgimentale, realizzata con le diverse guerre d’indipendenza e una buona dose di fortuna. Qualora viceversa la forza delle armi non era stata significativamente usata, né l’integrazione sostenuta da accettabili ideologie che in qualche misura la legittimassero, l’unione nella maggior parte dei casi era presto naufragata, cedendo il posto alla disintegrazione piuttosto che all’integrazione, come era accaduto

³ Sui lavori del Congresso che riunì dal 7 al 10 maggio 1948 nella Sala dei Cavalieri del parlamento olandese a l’Aja circa un migliaio di partecipanti tra uomini di governo, politici e giornalisti, promovendo l’anno successivo la nascita del Consiglio d’Europa (Londra, 5 maggio 1949), si soffermano tutte le principali opere di storia dell’integrazione europea, tra le quali qui ricordiamo soltanto, per semplicità, Valerio Castronovo, *L’avventura dell’unità europea. Una sfida con la storia e il futuro*, Torino: Einaudi, 2004; Giuseppe Mammarella e Paolo Cacace, *Storia e politica dell’Unione europea*, Roma-Bari: Laterza, 2004; Maria Grazia Melchionni, *Europa unita sogno dei saggi*, Venezia: Marsilio, 2001; Bino Olivi e Roberto Santaniello, *Storia dell’integrazione europea*, Bologna: il Mulino, 2005; Mark Gilbert, *Storia politica dell’integrazione europea*, Roma-Bari: Laterza, 2005; Umberto Morelli, *Storia dell’integrazione europea*, Milano: Guerini Scientifica, 2011. Vedi anche Fulvio Attinà e Giorgio Natalicchi, *L’Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*, 2007, nonché, soprattutto sotto un profilo giuridico, Neill Nugent, *Governo e politiche dell’Unione europea*, (tre volumi), 2008, ambedue editi a Bologna dal Mulino.

⁴ Sulle diverse soluzioni prospettate con riguardo alla questione dell’unità europea, vedi Luciano Angelino, *Le forme dell’Europa. Spinelli o della federazione*, Genova: il melangolo, 2003, mentre in particolare su Altiero Spinelli vedi l’ampia biografia di Piero S. Graglia (*Altiero Spinelli*, Bologna: il Mulino, 2008). Per quanto richiamato poi sulle analoghe tendenze sorte durante il Risorgimento italiano, nonché l’ideologia nazionale che sottostà a tale modello di Stato, vedi Mario Albertini, *Lo stato nazionale*, Bologna: il Mulino, 1997.

in numerosi casi verificatisi in passato, soprattutto a seguito di eventi catastrofici o comunque a carattere globale⁵.

Ciò non toglie tuttavia che la mancanza a l'Aja di una scelta chiara tra federazione e confederazione (a voler riprendere una distinzione che a parer nostro continua ad essere basilare⁶), a differenza di quanto era avvenuto a Filadelfia, possa essere vista negativamente, come un vizio d'origine del processo di integrazione europea, che avrebbe impedito all'epoca il salto strutturale verso un'unione politica salda ed efficace degli Stati europei. Secondo questa accusa, sarebbe questo il principale *handicap* che ci trasciniamo ancora oggi, e che ha caratterizzato indelebilmente tutto l'andamento di un percorso di integrazione dettato dalle procedure, i tentennamenti e le contraddizioni dell'Europa comunitaria, con le sue tipiche negoziazioni di prevalente stampo diplomatico, le dure contrapposizioni dei diversi interessi nazionali, e la difficoltà di procedere speditamente sulla strada di quell'*unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa* pur ribadita ancora nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) nella sua ultima formulazione del 2007 a Lisbona⁷. Naturalmente, le condizioni politiche e storico-sociali delle ex colonie inglesi che nel Settecento si ribellarono alla madrepatria erano del tutto differenti da quelle che caratterizzavano gli Stati europei nel 1948⁸, mentre al contrario si possono ritenere più equiparabili le ragioni che avevano indotto, prima gli americani e nel Novecento gli europei, a intraprendere il cammino dell'unione. In estrema sintesi, si trattò allora di integrare in una superiore comunità politica alcuni territori prevalentemente agricoli, di circa due milioni e mezzo di abitanti e senza grandi

⁵ Anche a voler tralasciare i classici esempi della fine degli imperi del '900 (per ultimo, l'impero austro-ungarico dopo la Grande Guerra), le conseguenze della decolonizzazione dopo il secondo conflitto mondiale, e negli Anni '90 del secolo scorso l'implosione dell'URSS (cui può assimilarsi l'analoga vicenda della Jugoslavia), occorre registrare che la tendenza alla frammentazione delle comunità politiche umane si è spesso rivelata nei fatti assai più forte dell'opposto fenomeno dell'integrazione fra Stati, accresciuto negli ultimi decenni dall'impetuoso processo di globalizzazione che ha investito il mondo dopo il 1945. In tale quadro, pur tenendo conto dell'osservazione per cui frammentazione e globalizzazione sono fenomeni che si richiamano l'un l'altro (cfr. Ian Clark, *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Bologna: il Mulino, 2001), il processo di integrazione europea resta comunque un evento straordinario e pressoché unico nella storia, e non soltanto per i soggetti che ne sono stati, e ne sono ancora, partecipi a pieno titolo, vale a dire le grandi Nazioni storiche d'Europa, ma anche in considerazione tanto delle modalità pacifiche e dell'intensità con le quali l'integrazione si è svolta, quanto dei risultati comunque apprezzabili sinora conseguiti.

⁶ La distinzione, prevalente in dottrina, tra la federazione che si costituisce come un nuovo Stato (uno Stato composto di Stati), e la confederazione, che resta una mera unione internazionale di Stati, non è vista in termini di rigida separazione fra due generi opposti da parte di taluni studiosi, per i quali il federalismo va inteso invece come l'ampio spettro di una teoria generale del potere diffuso basata sulla non-centralizzazione, e che quindi è comprensivo tanto della federazione che della confederazione, oltre che di altre consimili forme di assetti istituzionali federali o quasi-federali, che prevedano comunque elementi di autogoverno e partecipazione al governo di comunità in quanto tali. Il più illustre rappresentante di tale corrente di pensiero è stato Daniel J. Elazar (di cui è ben nota la sua opera *Idee e forme del federalismo*, pubblicata nel 1995 a Milano per Comunità), secondo il quale quindi il federalismo si iscrive «in un continuum...fondato sulla non centralizzazione, ovvero sull'effettiva combinazione di unità e diversità» (ivi, p. 53). Vale appena la pena peraltro di notare che una visione tanto ampia di federalismo, che volendo ignorare la profonda differenza sostanziale tra la Federazione (che è uno Stato) e la Confederazione (che Stato non è), non affronta i gravi problemi posti dalla sovranità assoluta dello Stato e dalla correlata anarchia internazionale (a cominciare dal fenomeno della guerra e dall'aspirazione alla pace), e si rivela alla fine di scarsa utilità per chi intenda affermare e consolidare a livello globale le grandi idealità universali che dovrebbero presiedere alla costruzione di nuovi ordini politici valevoli per l'intero consorzio umano.

⁷ Tale dizione è effettivamente riportata all'art. 1 comma 2° del Trattato, che così recita: «Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

⁸ Su tali questioni (riprese anche da Oliviero Bergamini in *Breve storia del federalismo americano*, Milano: Marcos y Marcos, 1996) ebbe modo di pronunciarsi anche Altiero Spinelli, il quale con *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea* - in Luciano Bolis (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano: Edizioni di Comunità, 1957, pp. 209-225 - espresse le ragioni che nella battaglia per l'unità europea lo inducevano allora a privilegiare il federalismo europeo rispetto al funzionalismo e alle scelte di tipo intergovernativo, e pur riconoscendo i diversi aspetti che differenziavano l'esperienza americana rispetto a quella che si prospettava in Europa dopo la nascita della CECA, concludeva affermando che «la grande differenza tra l'esperienza americana di 170 anni fa e l'esperienza attuale europea è nel fatto che la società e la cultura politica americana erano giovani ed audacemente volte verso l'avvenire, mentre società e cultura politica europea sono vecchie, anchilosate, e volte verso il passato» (ivi, p. 225).

differenziazioni tra loro, a fronte del processo che al termine del secondo conflitto mondiale interessò Nazioni che avevano costruito imperi e dominato praticamente l'intero pianeta in tutti i campi del sapere, oltre che dell'economia e della politica; ma per gli uni e gli altri l'impulso a superare la divisione fu dovuto soprattutto all'esigenza di far fronte comune rispetto a possibili minacce e azioni ostili di un nemico esterno, fosse all'epoca il Regno Unito o la Spagna oppure nel secolo scorso l'Unione sovietica. Non possiamo perciò meravigliarci se, pur sconfitta in prima battuta a l'Aja la tendenza confederale o "intergovernativa" della difesa ad oltranza delle sovranità nazionali, e nell'istintiva riluttanza delle cancellerie europee a seguire la proposta di Europa federale sul modello americano sostenuta da Altiero Spinelli, abbia ottenuto un'insperata udienza, presso i governi nazionali, il progetto pragmatico di Jean Monnet fondato sul "funzionalismo", cioè sull'orientamento generale di costruire l'unità europea gradualmente, secondo funzioni e per tappe diverse: un progetto che allora fu visto, sia pure erroneamente, come una via di mezzo tra federazione e confederazione. In realtà, la visione del francese si differenziava nettamente da coloro che intendevano prima di tutto tutelare la sovranità particolare delle Nazioni e guardavano all'Europa come una confederazione di Stati. Monnet diffidava profondamente del metodo della mera cooperazione fra le Nazioni, e anche se sosteneva l'opportunità, per il buon esito del progetto europeo, di mescolare aspirazione federale e istanze intergovernative ("metodo comunitario"), riteneva piuttosto che per realizzare l'unificazione dell'Europa si dovesse operare su un punto preciso su cui far leva per far avanzare positivamente, ma con determinazione, il processo di integrazione⁹. Fu così che, cominciando dalla CEECA, e con qualche astuzia istituzionale¹⁰, Monnet riuscì a far decollare un nuovo tipo di organizzazione, la Comunità Europea, che si basava su una singolare unione fra Stati, caratterizzata da una originale ibridazione delle due principali tendenze in materia, quella federale-statuale e quella confederale-internazionale, in un duplice approccio cioè, di

⁹ Scriveva infatti Monnet nelle sue memorie (Jean Monnet, *Mémoires*, Paris: Fayard, 1976): «*J'avais trop souvent rencontré les limites de la coordination. C'est une méthode qui favorise la discussion, mais elle ne débouche pas sur la décision. Elle ne permet pas de transformer les rapports entre les hommes et entre les pays dans les circonstances où l'union est nécessaire. Elle est l'expression du pouvoir national, tel qu'il est; elle ne peut pas le changer, elle ne créera jamais l'unité* (ivi, p. 35). E ancora: «*Il n'y aura pas de paix en Europe... si les États se reconstituent sur une base de souveraineté nationale, avec ce que cela entraîne de politique de prestige à nouveau les uns contre les autres, la constitution de vastes armées sera à nouveau nécessaire. (...) Les pays d'Europe sont trop étroits pour assurer à leurs peuples la prospérité que les conditions rendent possible et par conséquent nécessaire. Il leur faut des marchés plus larges... Cette prospérité et les développements sociaux indispensables supposent que les États d'Europe se forment en une fédération, ou une "entité européenne" qui en fasse une unité économique commune.*» (ivi, p. 263). Le memorie di Monnet sono state poi pubblicate anche in italiano sotto il titolo di *Cittadino d'Europa* (Milano: Rusconi, 1978).

¹⁰ Anche se verosimilmente nata da una proposta della delegazione italiana, fra queste "astuzie" va in particolare ricordata la funzione di giudice "comunitario" attribuita di fatto al giudice nazionale, nella procedura di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia europea ex art. 234 del Trattato della Comunità Europea – ora art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, in materia di interpretazione ed applicazione uniforme del diritto comunitario in tutta l'area dell'Unione. Se si tiene conto infatti che, a seguito del rinvio e della conseguente pronuncia della Corte, il giudice nazionale è tenuto ad uniformarsi con propria sentenza od ordinanza, anche in caso di contrasto con la normativa nazionale, è evidente che in tali evenienze i governi nazionali non si trovano più nelle condizioni di poter legalmente opporsi ad un atto emesso da un organo del loro stesso Paese, pur se redatto in ossequio al dettato europeo. È quindi in un contesto di sostanziale accettazione della preminenza dell'ordinamento comunitario che i governi nazionali sono venuti a trovarsi già con i primi trattati improntati al metodo comunitario, probabilmente senza avere pienamente inteso sino in fondo l'intensità con cui la Comunità stava legando le Nazioni all'Europa, quanto meno sul piano giuridico, prima ancora che sulla complessiva situazione di potere. Ed è sempre in tale contesto che la Corte di Giustizia europea è riuscita, con un'encomiabile azione "integrazionista" a favore dell'unità europea, ad elaborare e consolidare tanto il principio dell'efficacia diretta della normativa europea sui singoli cittadini, previsto per i regolamenti dall'art. 249 TCE (sentenza n. 26/62, *Van Gend en Loos*) quanto quello del primato del diritto dell'Unione su quello nazionale (sentenze n. 6/64, *Costa c/ Enel*; n. 92/78, *Simmenthal c/ Commissione*), principio quest'ultimo nemmeno previsto in qualche modo dai trattati (salvo che nell'ex trattato costituzionale del 2004, mai entrato in vigore), ma ricavato in via giurisprudenziale dalla Corte, e che di recente ha dato anche adito ad una clamorosa opposizione da parte del tribunale costituzionale polacco. Su tali ultimi istituti, e più in generale, sulle caratteristiche del tutto singolari dell'ordinamento comunitario, vedi comunque Mario Patrono, *Il governo della prima Europa*, Padova: CEDAM, 2003, e Luigi Daniele, *Diritto dell'Unione europea*, Milano: Giuffrè, 2008.

*sovranazionalità e intergovernalismo*¹¹, ambedue tendenti tuttavia ad un'unione di tipo federale fra i popoli europei¹².

Il progetto di Monnet rappresentava certamente qualcosa di diverso dal limpido compromesso istituzionale di Filadelfia, che aveva creato un nuovo modello di Stato, lo Stato federale, (uno “Stato composto”, formato esso stesso da Stati, o, se si vuole, uno “Stato di Stati e di cittadini”), dato che proponeva solo un (sostanzioso) sistema istituzionale di implementazione di competenze in nuove istituzioni europee, derivate da funzioni sino ad allora proprie degli Stati. Ma proprio per tale motivo, poiché non richiedeva subito il superamento delle sovranità nazionali chiesto dai federalisti più determinati raccolti attorno ad Altiero Spinelli, nel clima fortemente favorevole all'Europa che allora impregnava la società europea e che i governi non erano in grado di respingere, il progetto fu accettato in tutta massima da un piccolo gruppo di sei Stati dell'Europa continentale, nel quale peraltro brillava l'assenza significativa di un Paese di tutto rispetto come il Regno Unito. All'epoca, in un primo tempo fu addirittura persino possibile arrivare alla stipula, il 27 maggio 1952 a Parigi, del trattato della Comunità Europea di Difesa (CED) che arrivò a comprendere una Comunità Politica Europea (CPE): anche se alla fine fu la stessa Francia a provocarne l'affossamento¹³. Il progetto monnettiano tuttavia, se si limitava pragmaticamente a prevedere la costruzione graduale di un'Europa unita e non si spingeva sino a chiedere con immediatezza la creazione di uno Stato federale europeo, al contempo individuava l'obiettivo della nascita di un potere federale europeo, ma lo rinviava di fatto soltanto al termine di un indefinito processo temporale tutto da costruire, con pazienza e gradualità. Insomma, se pur differenziato nei tempi e nelle modalità, il metodo comunitario di Monnet si situava concettualmente

¹¹ Sul concetto di “sovranazionalità”, inteso come il principio per cui l'ordinamento comunitario si porrebbe, in virtù delle sue particolarissime caratteristiche (piena autonomia della Corte di Giustizia europea; efficacia diretta della normativa europea; primato del diritto europeo sulle norme nazionali), “al di sopra” degli ordinamenti nazionali, vedi comunque Anna Lucia Valvo, *L'Unione Europea dal Trattato “costituzionale” al Trattato di Lisbona. Le Istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*, Roma: Aracne, 2008, secondo la quale in realtà – se si vuole in qualche modo accostare tale principio a quello della sovranità degli Stati - si deve convenire con un'assoluta mancanza di significato del termine sovranazionalità dato che non sussisterebbero formalmente delle cessioni di sovranità dagli Stati alla Comunità/Unione e la stessa normativa europea appare strettamente condizionata dalla volontà degli Stati (ivi, pp. 142-143). Col termine poi di “intergovernalismo”, avanzato da Giovanni Guzzetta (in *La contaminazione costituzionale del diritto europeo*, Torino: Giappichelli, 2015), si vuole indicare il principio per il quale all'interno dell'Unione europea viene privilegiato, rispetto al metodo comunitario, l'approccio intergovernativo, vale a dire il metodo consensuale dell'accordo fra gli Stati membri, da raggiungere mediante negoziato tra i governi, e così pervenire alle “posizioni comuni” richieste dai trattati.

¹² Nella *Dichiarazione Schuman* resa il 9 maggio 1950 dal ministro degli esteri francese Robert Schuman, dalla Sala dell'Orologio della sede del ministero al n. 37 del Quai d'Orsay a Parigi, e che era stata predisposta da Monnet, era stato espressamente detto: «Questa proposta, mettendo in comune le produzioni di base e istituendo una nuova Alta Autorità, le cui decisioni saranno vincolanti per la Francia, la Germania e i paesi che vi aderiranno, costituirà il primo nucleo concreto di una Federazione europea indispensabile al mantenimento della pace». Sull'argomento, vedi Sergio Pistone, *La prospettiva federale nella Dichiarazione Schuman*, ne “Il Federalista”, anno XLII, n. 2/2000, p. 16.

¹³ L'art. 38 del trattato della CED aveva previsto di affidare all'Assemblea Comune della CECA il mandato di redigere lo Statuto della CPE, cosa che in effetti fu compiuta dall'Assemblea, che con l'occasione si era denominata *Assemblea ad Hoc*; ma tutto fu inutile perché in Francia, all'Assemblea Nazionale, un'inedita maggioranza di gollisti e comunisti votò per il rinvio a data indefinita della ratifica del trattato, segnando con ciò la fine della CED e con essa della CPE. Da notare che l'intervento “radicale” di Spinelli, volto a trasformare il progetto dell'esercito europeo nella più impegnativa Comunità Politica, è stato anche visto come eccessivo e fuorviante, e l'azione da lui intrapresa, soprattutto su De Gasperi e gli altri governi dei Sei, inutilmente arrischiata e in definitiva strategicamente erronea, dato che gli Stati non avrebbero mai permesso la nascita in quei termini di un'Europa politica, come infatti accadde (così Pasquale Preziosa e Dario Velo, *La difesa dell'Europa. La nuova difesa europea per le grandi sfide europee*, Bari: Cacucci, 2019, pp. 23-33). Su tutta questa drammatica vicenda vedi comunque, Daniela Preda, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione Europea (1950-1952)*, 1990, e *Sulla soglia dell'unione. La vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, 1994, entrambi editi a Milano da Jaka Book. Vedi poi: Stefano Bertozzi, *La Comunità Europea di Difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, 2003, e Eugenio Guccione, *Il fallimento della CED e l'idea di federalizzazione in Carl Joachim Friedrich*, 2007, ambedue pubblicati a Torino da Giappichelli; Stefano Filippi, *Alleati contro. Le trattative per la nascita della Comunità Europea di Difesa*, Milano: Bruno Mondadori, 2016; Sandro Guerrieri, *Un Parlamento oltre le nazioni. L'Assemblea Comune della CECA e le sfide dell'integrazione europea (1952-1958)*, Bologna: il Mulino, 2016.

sullo stesso versante del metodo costituente di Spinelli, anche se poi sia l'uno che l'altro restavano privi di una qualche garanzia sull'effettivo avanzamento del processo.

2. *L'integrazione europea tra progetto e realizzazione*

È del tutto probabile che, senza la geniale intuizione di Monnet di costruire l'unità del continente gradualmente, per ambiti e campi di volta in volta sempre più estesi, e coinvolgendo pazientemente gli stessi governi nazionali in una rete istituzionale complessa, fondata insieme sul principio di sovranazionalità e un approccio intergovernativo, l'intero processo di integrazione non avrebbe neanche avuto inizio, e sarebbe presto scomparso dall'agenda politica degli Stati interessati. Vi erano stati in effetti, già nell'intervallo fra le due guerre mondiali, altri tentativi di realizzazione dell'unità europea, come quelli messi in campo dal movimento *Paneuropa* fondato nel 1922 dal conte Richard N. Coudenhove-Kalergi¹⁴, tentativi che però erano rimasti ancorati essenzialmente al quadro delle relazioni diplomatiche fra governi ancorché si rifacevano a una "federazione europea", così come dichiarato, ma intesa più spesso, e confusamente, come una mera unione confederale. *Paneuropa* infatti non riuscì a far nascere praticamente nessuna forma di organizzazione europea, nonostante lo straordinario impegno profuso all'epoca dal suo fondatore, e anche l'unico e certo più importante tentativo in proposito, quello rivolto verso la Francia di Aristide Briand, fallì miseramente. Il progetto di "Unione Federale Europea" (un progetto in realtà con tratti totalmente confederali), che Briand nel 1930, d'accordo con la Germania di Gustav Stresemann, presentò all'Assemblea della Società delle Nazioni (*Piano Briand*), venne infatti ignorato se non formalmente respinto dai governi europei.

In realtà, il fatto era che nei più responsabili governanti europei prevaleva da sempre la gelosa difesa della sovranità nazionale, e anche dopo la catastrofe del nazifascismo e la tragica vicenda della seconda guerra mondiale, era ben presto tramontata persino quella consapevolezza emersa a tratti negli europei di dover in qualche modo imbrigliare la tendenziale onnipotenza degli Stati nazionali con un'autorità ad essi superiore, reinventandosi quasi come nuovi cittadini di inediti Stati "post-nazionali", intendendosi con tale termine degli Stati nazionali caratterizzati da un depotenziamento del loro potere sovrano ormai limitato dalle sovrastanti strutture della Comunità poi Unione europea¹⁵. Occorre ammettere peraltro che a stimolare il processo di integrazione, se non addirittura ad innescarlo, intervennero allora fattori endogeni ed internazionali certo non marginali, che erano mancati in altri momenti della storia europea, in particolare nel periodo fra le due guerre mondiali, quando Aristide Briand ebbe a presentare il suo progetto di unione europea, su sollecitazione di Coudenhove-Kalergi. Fra questi fattori non si possono trascurare quello delle organizzazioni europeistiche sorte all'epoca per perorare la causa della federazione europea, quali il Movimento Europeo e in Italia soprattutto il Movimento Federalista

¹⁴ Al conte Coudenhove-Kalergi (1894-1972) si deve anche la nascita nel 1946 dell'iniziativa *dell'Unione Parlamentare Europea*, un organismo che riuniva i parlamentari dei principali Paesi europei che avevano accolto l'idea di quella fumosa "federazione" europea di cui il conte austriaco si faceva strenuo paladino. Di lui qui ricordiamo *Paneuropa. Un grande progetto per l'Europa unita*, Rimini: Il Cerchio, 2006. Su Coudenhove-Kalergi e il Piano Briand, vedi Gianfranco Lizza (a cura di), *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, Torino: UTET Libreria, 2004, e Gabriele Felice Mascherpa, *Il Piano Briand di Unione Federale Europea*, "Il Federalista", anno LIII, n. 1/2011, p. 31, mentre più in generale, sul dibattito sorto in quegli anni attorno al problema dell'unità europea, vedi Daniela Preda, *Alle origini del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte*, "Il Federalista", anno XLV, n.1/2003, p. 11.

¹⁵ In senso analogo, come riferisce Gian Enrico Rusconi (in *Germania Italia Europa. Dallo stato di potenza alla «potenza civile»*, Torino: Einaudi, 2003), lo storico Heinrich August Winkler nella sua pregevole *Grande storia della Germania. Un lungo cammino verso Occidente*, ora anche pubblicato in Italia (Roma: Donzelli, 2005) indica la Repubblica federale come «uno stato-nazione postclassico, integrato in una realtà sovranazionale, l'Unione europea, e dotata della stessa sovranità degli stati membri». L'intento – sottolinea Rusconi – è certo quello di rivendicare per la Germania la riconquistata sovranità nazionale al pari degli altri Stati membri dell'Unione, in contrasto con il sottinteso assunto minimalista di Karl Dietrich Bracher che negli Anni Settanta del secolo scorso aveva parlato della Germania come «una democrazia postnazionale tra stati-nazione». Appare comunque significativo che lo storico tedesco evidenzi il carattere "post classico" dello Stato nazionale tedesco, manifestamente per il fatto del suo incardinamento nell'Unione europea, definita senza mezzi termini "una realtà sovranazionale" (ivi, p. 349 n.).

Europeo di Altiero Spinelli, nonché il netto favore per l'unità dell'Europa in forma federale al riguardo mostrato da parte dell'amministrazione americana con le presidenze Truman e Eisenhower, che in quel periodo si aggiungeva al persistente timore dei governi europei rispetto all'espansionismo sovietico¹⁶.

Il fatto poi che il metodo comunitario ideato da Monnet per l'integrazione europea apparisse rivolto soprattutto ai governi nazionali, sembrando quasi di voler accantonare il ruolo dei cittadini e della società civile nella difficile lotta da lui intrapresa per l'unità dell'Europa, mentre si presentava più credibile agli occhi dei governi, d'altra parte prestava il fianco a delle critiche per una sua supposta visione in qualche modo elitaria e tecnocratica della gestione del processo di integrazione. L'Europa di Monnet, secondo tale interpretazione, offriva dunque una visione ben differente da quella certamente più popolare e democratica, propugnata da Altiero Spinelli, secondo cui la nuova Europa sarebbe dovuta nascere in base alla volontà e alle scelte responsabili di un'Assemblea costituente, espressione a sua volta dell'intero popolo europeo. Tale impressione comunque va certamente ridimensionata, per ricondurre piuttosto l'azione di Monnet al quel pragmatismo cui il francese si era sempre attenuto, se si tiene conto per esempio di quanto disse in un suo discorso del 1952 a Washington, quando profferì quella sua famosa frase «Noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini»¹⁷. Non si può comunque disconoscere che se nella prima fase d'impianto della Comunità europea, tale supposto aspetto elitario e tecnocratico del processo di integrazione non fu oggetto di speciali critiche, in particolare da parte del mondo politico, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht che ha sancito un ampliamento delle competenze comunitarie sino al varo dell'unione monetaria, l'istintivo e quasi unanime favore verso il progetto d'unità europea ha cominciato nettamente a declinare presso l'opinione pubblica e le forze politiche europee.

In realtà, pare ormai che la composita società europea del giorno d'oggi abbia cessato in gran parte di riservare estesi apprezzamenti all'Unione europea, ignorando o minimizzando la sua pur straordinaria capacità di aggregare con risultati in gran parte positivi le Nazioni storiche del continente, a cominciare

¹⁶ Nel periodo situato fra l'uscita di scena del presidente Franklin Delano Roosevelt (scomparso il 12 aprile 1945), che era rimasto sempre ostile ad appoggiare una qualche forma di unità europea - mentre poi stranamente vedeva con simpatia un personaggio come Stalin - e il processo di ratifica della CED (conclusosi nell'agosto del 1954 con il rigetto francese del trattato), fu grande in effetti l'impegno diplomatico, e non solo diplomatico, degli Stati Uniti, diretto a stimolare gli europei per la nascita di una federazione europea nella parte occidentale del vecchio continente. Si può affermare, anzi, che se non ci fosse stato tale impegno, di fronte all'ostinata posizione dei governi europei - soprattutto di Francia e Regno Unito - tendenti a difendere una illusoria sovranità nazionale, difficilmente sarebbero sorte le comunità europee e in tal modo concretamente avviato il percorso dell'integrazione europea. La posizione chiaramente favorevole alla nascita di una federazione europea da parte dell'amministrazione USA dell'epoca, sotto Truman ma soprattutto con Eisenhower, derivava naturalmente non soltanto dall'istintiva simpatia della federazione americana verso una analoga possibile unità federale europea, ma anche, e soprattutto, dall'evidente interesse degli Stati Uniti ad avere nel continente europeo un forte Stato alleato in funzione di contraltare antisovietico, nella situazione di "guerra fredda" che si era creata fra Washington e Mosca. In tale contesto, oltre la più generale politica di promozione dell'*american way of life* esercitata in tutta Europa come effetto del varo del Piano Marshall (*European Recovery Program*, ERP) e l'attività di promozione della cultura americana fornita dagli uffici e biblioteche dell'USIS (*United States Information Service*) aperti in tutta Europa - presenti anche in Sicilia, a Palermo - furono rilevanti le iniziative del Comitato Americano per un'Europa Unita (*American Committee for a United Europe*, ACUE), che si sostanziarono anche mediante l'invio di cospicui finanziamenti alle organizzazioni europeistiche dell'epoca, fra le quali a beneficiarne fu anche il Movimento Europeo. Per un effettivo inizio del processo di integrazione europea furono comunque particolarmente importanti i rapporti amichevoli che legavano Jean Monnet a John Foster Dulles, segretario di Stato con il presidente Eisenhower, così come i contatti che Coudenhove-Kalergi, che era di qualche anno più giovane di Monnet, essendo nato quest'ultimo nel 1888, aveva già instaurato con Truman e con altri funzionari e politici americani di quegli anni (fra tanti: George F. Kennan, Dean Acheson, W. W. Rostov e soprattutto il senatore J. William Fulbright). Su tali argomenti vedi soprattutto Paolo Bertella Farnetti, *Gli Stati Uniti e l'Unità europea 1940-1950*, Milano: Franco Angeli editore, 2004.

¹⁷ Anche la creazione nel 1955, dopo la caduta della CED, del *Comitato d'Azione per gli Stati Uniti d'Europa*, è stato preso ad esempio dell'orientamento tendenzialmente elitario di Monnet nella sua lotta per l'integrazione europea, a fronte della corrispondente azione del *Congresso del Popolo europeo* di Spinelli. È indubbio tuttavia che il Comitato di Monnet, nel panorama delle forze politiche dell'epoca, era composto anche da esponenti dell'opposizione francese, ed ebbe il merito di aver condotto nel campo dell'europeismo i socialdemocratici tedeschi, oltre quello di aver agevolato l'iter che permise di giungere alla firma il 25 marzo 1957 a Roma dei trattati della CEE e dell'Euratom (*Comunità Europea per l'Energia Atomica*, CEEA), e successivamente alla loro ratifica. Il Comitato fu sciolto nel 1975 dallo stesso Monnet, pochi anni prima della sua scomparsa (1979).

dalla ritrovata pace fra gli Stati europei¹⁸. L'Unione europea si presenta quindi per la prima volta sul tavolo degli imputati, non tanto per quello che è, ma – almeno agli occhi dei cittadini – per quello che non ha abbastanza realizzato: dimentichi, in particolare, del bene preziosissimo della pace fra le Nazioni d'Europa che essa è riuscita a realizzare, e per la quale ha perfino ricevuto nel 2012 il Premio Nobel per la Pace. Così, vale a poco tentare di definire una volta per tutte, fra le unioni di Stati, in quale categoria vada a situarsi la Comunità (ora Unione) europea. L'Europa comunitaria sarà anche “*une sorte d'objet politique non identifié*” come affermava Jacques Delors¹⁹, di difficile definizione da parte degli interpreti, che si sono trovati a valutare con gli usuali strumenti dell'indagine sia del diritto costituzionale ed internazionale, sia della filosofia politica, le sue particolarissime tipicità certamente singolari e finora irripetibili. Tant'è che sull'Unione si sono tratte conclusioni diversissime e talora contrastanti, ora dipingendola come un nuovo tipo di Stato federale *ante litteram*, ora pur sempre come una confederazione di Stati sovrani, ora ancora come un *tertium genus* tra federazione e confederazione, visto come una nuova categoria di organizzazione politica delle società umane caratterizzata dalla “sovranazionalità”²⁰.

Quale che sia alla fine l'essenza dell'Europa comunitaria, quel che serve è piuttosto accorciare la distanza concettuale tra quell'Europa democratica e sovrana, che ci si aspettava dopo la catastrofe delle due guerre mondiali, e quella in effetti realizzata, e così superare efficacemente l'asserito mancato coinvolgimento dei cittadini nel progetto di costruire l'unificazione politica dell'Europa. Ad oltre un settantennio dal trattato della CECA, che diede l'avvio alla Comunità europea, l'Europa realizzata pare che non abbia mantenuto nella percezione dei suoi cittadini le promesse che erano insite nel progetto dei Padri Fondatori e nei voti più o meno espressi dei suoi sostenitori. Costoro si erano battuti per una autentica democrazia europea, che desse finalmente agli europei la potestà di scegliere autonomamente i propri destini, senza le remore e le resistenze dei poteri nazionali, e per un'Europa sovrana che potesse

¹⁸ Varie ipotesi si sono avanzate sul declino del favore dell'opinione pubblica italiana rispetto al progetto dell'unità europea, che ancora nel 1988, al referendum propositivo su un mandato costitutivo al Parlamento europeo, aveva potuto contare su un'adesione attorno all'88% dei votanti. È un fatto comunque che forme di euroscetticismo se non di vera e propria “eurofobia” si sono manifestate in Italia – ma per la verità anche in tutta Europa - successivamente al trattato di Maastricht, stipulato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore nel dicembre 1997. Sull'argomento vedi anzitutto Marinella Belluati e Paolo Caraffini (cur.), *L'Unione Europea tra istituzioni e opinione pubblica*, Roma: Carocci editore, 2015, e Daniele Pasquinucci e Luca Verzelli (cur.), *Contro l'Europa? I diversi scetticismi verso l'integrazione europea*, Bologna: il Mulino, 2016. Vedi poi Fabio Serricchio, *Perché gli italiani diventano euroscettici*, Pisa: Edizioni Plus Pisa University Press, 2011, e Federico Fubini, *Per amor proprio. Perché l'Italia deve smettere di odiare l'Europa (e di vergognarsi di sé stessa)*, Milano: Longanesi, 2019. Sulla situazione che vede gli italiani da un lato poco entusiasti del processo di integrazione europea (nel 2021, tra il 48 e il 35%, secondo sondaggi condotti da Demos per Repubblica, mentre ammontavano al 57% nel 2000), ma dall'altro tenacemente convinti – due italiani su tre - dell'opportunità di restare comunque a far parte dell'Unione, vedi Ilvo Diamanti, *L'euroscetticismo italiano*, “La Repubblica”, 25 ottobre 2021.

¹⁹ Di Delors vale la pena rileggere le memorie, redatte insieme con Jean-Louis Arnaud (*Mémoires*, Parigi: Plon, 2004), così come le considerazioni sulla sua idea di Europa che ne fa Claudio Giulio Anta ne *Il rilancio dell'Europa. Il progetto di Jacques Delors* (Milano: FrancoAngeli, 2004); le memorie, con una prefazione di G. Napolitano, nel 2009 sono state pure pubblicate in italiano da Rubbettino, con aggiunte due interviste e un intervento di Delors al Senato belga.

²⁰ Occorre a questo punto anche ricordare che per la verità non c'è studioso di rilievo che arrivi a considerare l'Unione europea in tutto e per tutto simile ad uno Stato, ovvero, al contrario, ad una semplice organizzazione internazionale. Lo stesso Nicola Catalano, spesso citato fra coloro che agli albori del processo di integrazione, ben prima del trattato di Maastricht, propendevano ad assimilare le Comunità europee allo Stato federale, sosteneva che «le Comunità non possono certo paragonarsi alle Unioni internazionali. Riconosciamo che non possono nemmeno paragonarsi a veri e propri Stati federali. Ma, procedendo in via di raffronto, ci sembra possa sostenersi che le Comunità europee siano assai più vicine a strutture di tipo federalistico, che a strutture paragonabili con le Unioni internazionali» (Nicola Catalano, *Manuale di diritto delle Comunità europee*, Milano: Giuffrè, 1962, pp. 508-509). D'altra parte, con l'entrata in vigore poi del trattato di Maastricht nel 1992 e la nascita dell'Unione europea, la difficoltà di far rientrare l'Europa comunitaria ora nel novero degli Stati (federali) ora fra le unioni (confederali) di Stati è certamente lungi dall'essersi dipanata. L'Europa comunitaria resta tuttora “un oggetto sconosciuto”, e non c'è da meravigliarsi dunque se la maggioranza degli interpreti preferisca alla fine concordare soltanto sull'asserzione che sia più facile definire l'Unione europea per quello che non è, piuttosto che per quello che è: ovvero, non è uno Stato e non è una mera organizzazione internazionale; come dire: qualcosa di più di una confederazione e qualcosa di meno di una federazione. Al riguardo, vedi Sergio Fabbrini (a cura di), *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari: Laterza, 2002, e Giacinto della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari: Laterza, 2003.

parlare con una sola voce nel mondo senza essere soggetta ai voleri egemonici di superpotenze extraeuropee. L'Europa comunitaria invece, in ragione anche della complessità di un sistema fondato prevalentemente sulla centralità degli Stati, visti come i soggetti principali dell'Unione, e sull'alto livello di tecnicità richiesto alle sue istituzioni di governo, si è caratterizzata sempre di più per una accentuata propensione a privilegiare i governi nazionali con i loro apparati tecnico-diplomatici, a detrimento del ruolo delle rappresentanze dei cittadini europei.

In altri termini, oggi il problema dell'Europa sembrerebbe dunque soprattutto quello di una sua profonda democratizzazione, ovvero della nascita di una reale democrazia europea: che è anche una scommessa sulla possibilità di dar vita in Europa ad un'efficace democrazia internazionale, oltre quindi il livello dello Stato nazionale. Sotto tale profilo, costruire la democrazia europea vuol dire però sciogliere in maniera definitiva il nodo della sovranità nazionale esclusiva, e della sua compatibilità con la costruzione di una nuova sovranità a livello europeo, e in tal modo porre finalmente le basi per un superamento di un groviglio di posizioni di principio e di ostacoli istituzionali che hanno finora impedito all'Unione di presentarsi come una costruzione agile e snella, interprete genuina di tutti i suoi cittadini e capace di agire politicamente nell'interesse generale dell'Europa e non a servizio di altri interessi e poteri. Si tratta anche, in buona sostanza, di annullare la discrepanza tra il progetto iniziale dell'unificazione europea e la sua realizzazione effettiva nella forma dell'Europa comunitaria, o se si vuole anche di portare a soluzione il tuttora permanente contrasto fra le Nazioni e l'Europa, consentendo finalmente la nascita di un grumo di potere democratico genuinamente europeo. Sarà così che potrà riaccreditarsi il buon nome dell'Unione presso i cittadini, accentuando la vicinanza del progetto europeo alle fasce più deboli della popolazione, soprattutto presso quelle che appaiono più colpite dall'espandersi incontrollato dell'apertura dei mercati e della stessa Unione, e confermarne la fondamentale ispirazione democratica, rivendicata in particolare da coloro che già nella Resistenza si erano battuti per la nascita in Europa di nuovi ordini politici che ribaltassero i principi autoritari dello Stato nazionale, e restituissero agli europei ogni potestà di governo volta a raggiungere in autonomia e libertà il bene comune dell'intera società europea²¹.

3. *La sfida della democrazia internazionale*

Nonostante il credito che presso alcune fasce della popolazione del continente paiono riscuotere di questi tempi i nuovi movimenti euroscettici e populistici, e il fatto che di recente l'estrema destra europea o gli ultimi eredi del neofascismo sono perfino giunti a far parte delle coalizioni di governo in alcuni Paesi dell'Unione (Svezia, Italia), è degna di riflessione la circostanza che è tuttora viva e presente oggi in Europa una richiesta di democrazia che vada anche oltre i confini dello Stato, e in particolare nei

²¹ Occorre precisare che con questa espressione si vuole affermare soltanto che, in generale, coloro che nella Resistenza pensavano che la lotta contro il nazifascismo dovesse anche realizzare l'unità dell'Europa, intendevano riferirsi grosso modo a tutti quanti gli europei, senza voler procedere a una qualche distinzione su quali fossero gli Stati che dovessero far parte dell'Europa unita. Altra cosa è la diversa questione se si possa affermare che durante la seconda guerra mondiale gli abitanti del continente europeo facevano parte poi di un'unica società europea, anziché di diverse società nazionali, tenuto conto in particolare della circostanza che, a voler riferirsi soltanto agli Stati che oggi sono membri dell'Unione europea, tali Paesi risultavano comunque in quegli anni politicamente separati gli uni dagli altri, anche se tutti poi erano per più versi partecipi, storicamente e culturalmente, di un comune destino europeo. Al riguardo, pure premettendo che non appare questa la sede più appropriata per approfondire tale argomento, tuttavia non si può in tutta massima non condividere l'opinione che allo stato si presenta più vicina alla realtà, e cioè che a quell'epoca non si potesse a rigore parlare di un'unica società europea: differentemente però da oggi, quando il processo di integrazione europea, con il consolidarsi dell'Unione europea fino all'unione monetaria, è giunto ad un alto grado di contaminazione fra le vecchie società nazionali, talché può avere effettivamente un senso parlare ora di un'unica società europea, seppur variamente differenziata anche in relazione ai diversi gruppi nazionali che compongono. Sull'argomento, vedi comunque, da diverse angolazioni, Colin Crouch, *Esiste una società europea?* "Stato e Mercato", n. 53, agosto 1998, p. 167, e *Sociologia dell'Europa occidentale*, Bologna: il Mulino, 2001, pp. 495-520; Göran Therborn, *Le società d'Europa nel nuovo millennio*, Bologna: il Mulino, 2011; e più di recente, soprattutto Alessandro Cavalli e Alberto Martinelli, *La società europea*, Bologna: il Mulino, 2015, in particolare l'introduzione (pp. 7-22).

confronti delle istituzioni comunitarie. Si può dire anzi che questo bisogno di democrazia²², che fra l'altro per più versi, specie dopo la nascita della moneta unica varata a Maastricht, pare saldarsi con un ricorrente (e tutto sommato ancora persistente) “bisogno d'Europa”, è divenuto quasi una costante nel dibattito politico, e in particolare per quanto attiene al processo di integrazione europea, e tutto ciò pur nell'apparente contrasto col riemergere anche in Italia, seppure in termini ambigui e a tratti discontinui, di un nazionalismo spesso ostile all'Unione europea e allo stesso percorso di integrazione.

Fra l'altro, questa duplice aspirazione alla democrazia e all'Europa non è estranea perfino alla genesi storica del progetto politico della Nazione, nato infatti anche in opposizione alla progressiva carenza di legittimazione che aveva interessato i potentati dinastici europei tra il Sette e l'Ottocento, ma che dopo gli orrori del totalitarismo e la tragedia delle due guerre mondiali, era stato ben presto anch'esso messo in discussione per le sue evidenti degenerazioni. A metà del Novecento il vecchio modello di Stato nazionale aveva così perso ogni reale sostegno agli occhi di gran parte degli europei, che ne contestavano la democraticità delle strutture, considerate presto inadeguate ad esprimere le reali aspirazioni e le effettive esigenze di una nuova società che intendeva con fermi propositi e ardite speranze volgersi ormai ad un avvenire totalmente differente dalle pericolose suggestioni del passato. Con il progetto di unità europea si trattava quindi di operare una decisa svolta per favorire il raggiungimento del bene comune di tutti gli europei, di là da ogni speciosa contrapposizione fra le diverse Nazioni esasperata dalle dottrine della razza volute dal nazifascismo, sicché fu anche a tale scopo che ebbero l'avvio nel dopoguerra nuove istituzioni di respiro europeo, assistite ben presto di largo consenso popolare e così divenute ben presto fattori autorevoli di una nuova legittimità democratica.

Insomma, per i Padri Fondatori di quel *tantum* di integrazione che si è costruito, l'unità europea non significava realizzare semplicemente un'unificazione politica purchessia. L'unificazione dell'Europa intendeva rispondere a un complesso di molteplici esigenze, a cominciare naturalmente dalla

²² Su questa ricorrente richiesta di democrazia anche oltre i confini dello Stato, con tutta probabilità innescata dallo stesso moto per l'unità del continente e divenuta oggi forse tipica della società europea, si sono variamente esercitati numerosi sociologi, politologi e studiosi del processo di integrazione europea, non soltanto quindi giuristi ed interpreti del diritto comunitario. Per tutti, vedi Gaspare Nevola, *Democrazia Costituzione Identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Novara: Liviana, 2007; Umberto Morelli, *Il significato storico dell'integrazione europea: pace, democrazia, benessere*, in Marinella Belluati e Paolo Caraffini (cur.), *op. cit.*; e Stéphanie Henneke, Thomas Piketty, Guillaume Sacriste, Antoine Vauchez, *Democratizzare l'Europa! Per un Trattato di democratizzazione dell'Europa*, Milano: La nave di Teseo, 2017. D'altra parte, come si può facilmente immaginare, già una riflessione sulla stessa democrazia, anche se sinora applicata di fatto solo all'interno dello Stato nazionale, è di per sé argomento assai complesso, tanto nella sua accezione di dottrina politica che in quella di forma di governo, sicché la relativa bibliografia è a dir poco sterminata. Naturalmente, quando ci si riferisce alla moderna democrazia, intendiamo riferirci alla democrazia “politica”, e una volta tramontato il mito delle cosiddette “democrazie popolari” dell'Europa comunista (rivelatesi ben presto regimi tutt'altro che democratici), più precisamente alla democrazia tipica dello Stato liberal-democratico, o “democrazia liberale”, strettamente correlata quindi al liberalismo, con tutto quello che ne consegue per la nota propensione dell'ideologia liberale a favorire la diffusione più ampia possibile dei diritti individuali, insieme con una economia di mercato fondata sul capitalismo (cfr. W. Conze, R. Koselleck, H. Maier, Ch. Meier, H. L. Reiman, *Democrazia*, con una prefazione di V. E. Parsi, Venezia: Marsilio, 1993; Giovanni Sartori, *Democrazia: cosa è*, Milano: Rizzoli, 2000; Dino Cofrancesco, *La democrazia liberale (e le altre)*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2003; Luciano Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari: Laterza, 2006; Emilio Raffaele Papa, *Che cos'è la democrazia*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014; Massimo L. Salvadori, *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Milano: Feltrinelli, 2020). Si prescinde quindi, in questa sede, tanto da ogni riferimento alla democrazia diversamente aggettivata oltre quella politica (democrazia “sociale”, “economica”, ecc.) quanto più specificatamente da ogni esame sul possibile rapporto della democrazia con le dottrine socialiste, come già accaduto nel dibattito sulla “democrazia proletaria” opposta alla “democrazia borghese” e al quale ha contribuito in Italia, fra gli altri, Antonio Gramsci (cfr. Massimo L. Salvadori, *Gramsci e il problema storico della democrazia*, Torino: Einaudi, 1977). Per questo, qui segnaliamo solo i seguenti testi che ci sono apparsi maggiormente utili per una complessiva disamina anche storica delle questioni che si riferiscono alla democrazia, come esempio concreto di avanzamento della democrazia in senso lato, a cominciare da Claudio Vasale e Paolo Armellini (a cura di), *La democrazia nel Novecento. Antologia di testi classici del pensiero filosofico e politico*, Roma: Aracne, 1999, e ugualmente a cura degli stessi autori, *La democrazia nell'età moderna*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2008, nonché Carlo Altini (a cura di), *Democrazia. Storia e teoria di un'esperienza filosofica e politica*, Bologna: il Mulino, 2011. Aggiungiamo poi, per una declinazione della democrazia oltre le Nazioni vista nel quadro del federalismo europeo, Lucio Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino: Giappichelli, 2005, e in particolare il capitolo VI, intitolato *La sfida della democrazia internazionale* (ivi, pp. 201-228).

ricostruzione di una economia profondamente segnata dalla spaventosa tragedia delle guerre mondiali ma già in rapida espansione, in un quadro peraltro di una crescente interdipendenza fra le Nazioni e di un robusto sviluppo tecnologico che davano fiato all'ormai impetuoso irrompere del fenomeno della globalizzazione²³. Occorreva anche dare concretezza ad un acuto desiderio di porre le condizioni per instaurare un ordine pacifico, in Europa e sul piano internazionale, che richiamava del resto analoghe aspirazioni che già dal Settecento erano sorte per reclamare con rinnovata energia l'instaurazione di una pace universale durevole. In tale contesto, in cui con l'affermazione di due superpotenze extraeuropee la sovranità nazionale in Europa appariva sempre più evanescente, e gli Stati europei abbastanza in affanno a raccogliere le sfide di un mondo in tumultuosa trasformazione, non era più immaginabile tuttavia che fossero soltanto i governi nazionali a disciplinare e dirigere il complesso svolgersi di una rinnovata fase di sviluppo della società che si proiettava verso il piano internazionale, ma si rendeva inevitabile il coinvolgimento in prima persona degli stessi europei, di là da ogni appartenenza nazionale, perché transnazionale erano gli aspetti del quadro d'insieme e di pari passo dovevano svolgersi le politiche degli Stati europei. L'obiettivo dell'unità dell'Europa fu dunque, sin dalle origini, strettamente connesso a realizzare in tutto il continente una nuova e più penetrante democrazia, intesa oltre l'aspetto formale, per la conquista di idealità universali²⁴, che andasse cioè anche oltre i confini dei sorpassati Stati nazionali, e come tale venne considerata proprio da Altiero Spinelli, che con la sconfitta definitiva e senza appello del nazionalismo aveva individuato nel federalismo europeo e nella nascita di un "solido Stato internazionale" (come l'aveva lui stesso chiamato) l'obiettivo concreto perché gli europei potessero riacquistare e consolidare uguaglianza e libertà riappropriandosi interamente del loro futuro²⁵.

²³ Sugli effetti che la globalizzazione ha avuto sul sistema europeo e mondiale degli Stati, in particolare per quanto attiene al progressivo sviluppo dei diritti dei singoli, in un quadro complessivo di necessaria riformulazione dei modelli di democrazia oltre il livello nazionale, vedi Virginio Marzocchi e Stefano Petrucciani (a cura di), *Democrazia e diritti nell'età globale*, Roma: manifestolibri, 2004, David Held, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Bologna: il Mulino, 2005, e soprattutto Jürgen Habermas, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* (Milano: Feltrinelli, 2002), secondo il quale sarebbe arrivato il momento di procedere ad una estensione della democrazia oltre i confini degli Stati nazionali, tanto nei confronti dell'ONU, per la quale sarebbe possibile innescare un processo di "politica interna mondiale", quanto nei confronti dell'Europa, per la quale il filosofo tedesco auspica senza mezzi termini la trasformazione in una federazione. Più specificamente sugli effetti che la globalizzazione sembra causare rispetto allo Stato nazionale e all'affermazione della democrazia a livello globale, vedi Robert Boyer, *L'ipotesi della convergenza rivisitata: globalizzazione e stato nazionale*, in Suzanne Berger e Ronald Dore (cur.), *Differenze nazionali e capitalismo globale*, Bologna: il Mulino, 1998; Höffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna: il Mulino, 2007; Alberto Martinelli, *La democrazia globale. Mercati, movimenti, governi*, Milano: Università Bocconi editore, 2008; Antonio Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari: Laterza, 2012. Vedi infine, sempre su tali argomenti, Sabino Cassese, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino: Einaudi, 2009, e Lucio Levi, *Globalizzazione, crisi della democrazia e ruolo dell'Europa nel mondo*, "Il Federalista", anno LI, n. 1/2009, p. 14 ss.

²⁴ In questa visione "militante" della democrazia, il ruolo del federalismo, come fa notare Edoardo Greblo in *Democrazia* (Bologna: il Mulino, 2005) diventa anche «il senso di un impegno contro una concezione puramente procedurale della democrazia» (ivi, p. 181). Era questo del resto, in fin dei conti, quel che rivendicava Thomas Mann, nel suo sofferto percorso da conservatore quasi reazionario delle *Considerazioni di un impolitico* (Milano: Adelphi, 1997) a democratico militante dei *Moniti all'Europa* (Milano: Mondadori, 2017), quando si esprimeva contro una riduzione della democrazia a una raccolta di norme, a favore viceversa di una concezione in cui ha un ruolo centrale la lotta per rendere possibili ideali universali. Vedi anche, a conferma dell'inadeguatezza di una concezione puramente formale della democrazia, Luigi Ferraioli, *La democrazia costituzionale*, Bologna: il Mulino, 2016.

²⁵ L'approccio popolare e democratico di Spinelli alla questione dell'unità europea, che traspare in pratica da tutti i suoi scritti, è ben visibile dal metodo che riteneva si dovesse perseguire per la costruzione dell'Europa federale, mediante cioè la convocazione di un'assemblea costituente del popolo europeo. Scriveva infatti Spinelli (su *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna: il Mulino, 1960): «La federazione europea non mi si presentava come una ideologia, non si proponeva di colorare in questo o in quel modo un potere esistente. Era la sobria proposta di creare un potere democratico europeo, nel cui seno avrebbero ben potuto svilupparsi ideologie, se gli uomini ne avevano proprio bisogno, ma che era assai differente rispetto ad esse. (...) Era infine e soprattutto la possibilità per la democrazia di ristabilire il suo controllo su quei Leviatani impazziti e scatenati che erano ormai gli stati nazionali europei, perché lo stato federale avrebbe impedito loro di diventare strumenti di oppressione e sarebbe stato da essi impedito di diventarlo a sua volta.» (ivi, pp. 15-16). Non per niente, dopo il fallimento della CED, Spinelli diede vita nel 1956 al *Congresso del Popolo Europeo*, e nel 1961 al tentativo di coinvolgere gli americani nella lotta per la federazione col suo memorandum *The idea of Democratic Revolution*, che perorava l'idea di una Convenzione Mondiale per la Libertà e la Democrazia e che fu consegnato a Schlesinger, allora assistente speciale del presidente Kennedy. Furono, queste iniziative di Spinelli per la democrazia europea, non episodiche, dato che proseguirono

È in questo senso comunque che il processo di integrazione europea si caratterizza anche come processo di costruzione di una democrazia “internazionale” nel continente europeo: democrazia che talora è detta “sovranzionale”, a voler indicare la differenza rispetto a forme di mero coordinamento di tipo confederale fra democrazie nazionali, in cui cioè non è istituzionalmente previsto per l’insieme degli Stati coinvolti né un organo comune di governo, provvisto sia pure di un minimo di poteri propri, né la partecipazione ai processi legislativi da parte delle rappresentanze dei popoli²⁶. Così come avviene nella sua attuale espressione nazionale, la democrazia nella sua moderna accezione di democrazia liberale – da intendersi peraltro sia in senso descrittivo e procedurale (democrazia come metodo) che prescrittivo e valoriale (democrazia come insieme di valori²⁷) – dovrebbe essere quindi la principale caratteristica di una comunità politica plurale, composta di più Stati, nella quale il potere di governo trovi la sua legittimazione in misura prevalente presso la grande massa dei cittadini, più che presso una ristretta élite di persone. Si tratterebbe cioè in buona sostanza di un progetto volto ad estendere il principio democratico²⁸ dal grande Stato territoriale, in gran parte coincidente con il modello dello Stato-

poi con la creazione nel 1963, a somiglianza del *Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe* di Jean Monnet, del *Centro di Iniziativa Democratica Europea (CIDE)*, nel 1965 dell'*Istituto Affari Internazionali (IAI)*, e culminarono infine nel *Progetto d'Unione Europea* approvato nel 1984 a larga maggioranza dal Parlamento europeo, allora appena eletto a suffragio universale e diretto. Ce lo racconta, fra gli altri, Piero S. Graglia, *op. cit.*, nella sua eccellente biografia di Spinelli. Detto altrimenti, il federalismo europeo di Spinelli – e in parte anche quello più pragmatico o sotteso di Monnet – era tutt'altra cosa rispetto alla mera aspirazione ad una qualsivoglia forma di unità europea, che era spesso l'obiettivo dell'europeismo ufficiale, e tutto sommato pure di chi, come Coudenhove-Kalergi, aveva sì, dedicato la sua vita a battersi per l'unificazione dell'Europa, ma in qualsiasi forma e grado fosse possibile ottenerla, col rischio quindi di trovarsi poi in presenza di una indesiderata Europa autocratica.

²⁶ In realtà, il termine “sovranzionale” è stato storicamente introdotto ad indicare la peculiare forma di primato che con innegabili dosi di ambiguità, determinata dalla sua nota commistione con l'approccio intergovernativo che è proprio del metodo comunitario, caratterizza allo stato il singolare ordinamento dell'Unione europea rispetto agli ordinamenti degli Stati membri. D'altra parte, il termine correntemente utilizzato di democrazia “internazionale” si presenta forse il più praticabile in assoluto, quanto meno nel senso che appare bene indicare una “democrazia fra gli Stati” che parzialmente si distacca dalla democrazia tipica degli Stati territoriali, rappresentativa solo dei cittadini del singolo Stato. Considerazioni analoghe possono anche avanzarsi per l'uso dei termini, ancora più circoscritti, di democrazia “globale” o “cosmopolitica”, che intende riferirsi espressamente ad una estensione della democrazia che copra l'intero pianeta, o di democrazia “postnazionale”, che vuole sottolineare il superamento della fase storica di sovranità tendenzialmente assoluta degli Stati nazionali. Sulle varie problematiche innescate dal concetto di democrazia internazionale, vedi poi Luigi Bonanate, *Democrazia tra le nazioni*, Milano: Bruno Mondadori editore, 2001, e con riferimento al pensiero di Maritain, Luigi Bonanate e Roberto Papini, *La democrazia internazionale. Un'introduzione al pensiero di Jacques Maritain*, Bologna: il Mulino, 2006. Per ultimo, sul filosofo francese, basti ricordare che Maritain si battè sempre per l'affermazione a livello mondiale di una democrazia - che lui intendeva soprattutto come libertà - una democrazia mondiale che sola, non diversamente da Luigi Sturzo, a suo giudizio avrebbe potuto garantire una pace universale.

²⁷ Tra questi valori della moderna democrazia (una *liberaldemocrazia di massa*, come la definisce Leonardo Morlino in *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna: il Mulino, 2003, p. 18) oltre quello dell'uguaglianza, inteso in senso giuridico e politico, e della quale dovrebbe considerarsi il valore primigenio e distintivo, va ricompreso infatti ormai quello della libertà, propugnata dal liberalismo: anche se lo stesso liberalismo richiama poi altre riflessioni, in particolare sui rapporti con la giustizia, già evidenziati nel 1971 da John Rawls in *Una teoria della giustizia*, (Milano: Feltrinelli, 2008; ma vedi anche, dello stesso filosofo statunitense, *Liberalismo politico*, Torino: Edizioni di Comunità, 1999), e come ci invita ad esaminare Girolamo Cotroneo, in un efficace saggio dal titolo *Libertà e giustizia nel pensiero liberale*, apparso in un'opera antologica sul liberalismo curata da Mario Mancini (*L'autunno della liberaldemocrazia. La narrazione liberale da Stuart Mill all'Economist*, Firenze: GoWare, 2018). Su altri aspetti del rapporto tra democrazia e libertà, non esclusi quelli storicamente dibattuti nel secolo scorso, vedi anche Elton Mayo, *Democrazia e libertà. Saggio di logica sociale*, Roma: Donzelli, 1996; Stephen Holmes, *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Torino: Edizioni di Comunità, 1998; Nadia Urbinati, *L'ethos della democrazia. Mill e la libertà degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari: Laterza, 2002. Anche per questo motivo, se resta in gran parte impregiudicato l'aspetto procedurale della democrazia, messo in evidenza com'è ampiamente noto da Joseph A. Schumpeter, nella sua celebre opera *Capitalismo, socialismo, democrazia* (Milano: Etas Libri, 1942), hanno buon giuoco tuttavia altri studiosi, come Robert A. Dahl (*Sulla democrazia*, Roma-Bari: Laterza, 2006, pp. 122 ss.) oltre che Giovanni Sartori (*op. cit.*, pp. 107 ss.), ad evidenziare, in una visione “realistica” della democrazia, la perdurante rilevanza, insieme all'aspetto procedurale, anche di quello prescrittivo, che insieme possono fra l'altro spingere le democrazie reali degli Stati – quelle che Dahl chiama “poliarchie” - verso il passo successivo della democratizzazione delle organizzazioni internazionali. Di Dahl vedi anche *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano: EST, 1996.

²⁸ È in questo processo che va anche a situarsi la classica distinzione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa. Parlando oggi di democrazia, ci si riferisce infatti a null'altro che alla democrazia rappresentativa, che va nettamente a

nazione, a un ambito ancora più vasto comprendente un gruppo di Stati, che insistono su una grande area territoriale come quella di una regione del globo. Lo scopo sarebbe quello di pervenire gradualmente ad interessare l'intero pianeta, dando corso in tal modo ad un *processo* destinato a concludersi con la nascita di una duratura democrazia fra le Nazioni (*democrazia federale*), che escluda nel contempo che possa aversi comunque una degenerazione verso forme autocratiche di governo²⁹.

L'argomento della democrazia internazionale non si riferisce tuttavia a quei processi che sono stati chiamati di "democratizzazione" di Stati, ivi comprendendovi le politiche di "promozione democratica" e la cosiddetta "esportazione" della democrazia verso Stati autocratici, il che costituirebbe – ammesso che tali evenienze possano davvero, e con risultati soddisfacenti, poi realizzarsi – soltanto un aumento nel mondo degli Stati con regime liberal-democratico³⁰. Da un punto di vista empirico, infatti, sono

distinguersi, fra gli altri aspetti, dalla democrazia diretta o ancor meglio assembleare, tipica dell'età antica nell'Atene periclea (ma ampiamente respinta tanto da Platone che da Aristotele), e che fu argomento di un celebre dibattito nell'Europa della prima metà dell'Ottocento. In epoca moderna la democrazia diretta, com'è noto, ha trovato applicazione limitata (leggi referendum), anche per certa sua contiguità a regimi autocratici in occasione di discutibili forme di ricorso al popolo, come nel plebiscito, e di conseguenza ha avuto anche fieri oppositori come Kelsen. Su tali temi vedi dunque, oltre Hans Kelsen (*La democrazia*, Bologna: il Mulino, 1961); Pier Francesco Uleri, *Referendum e democrazia. Una prospettiva comparata*, Bologna: il Mulino, 2003; Moses I. Finley, *La democrazia degli antichi e dei moderni*, Roma-Bari: Laterza, 2005; Enzo Fimiani, «L'unanimità più uno». *Plebisciti e potere, una storia europea (secoli XVIII-XX)*, Firenze: Le Monnier, 2017; Francesco Pallante, *Contro la democrazia diretta*, Torino: Einaudi, 2020. In questo senso, occorre sottolineare da un lato che l'affermazione della democrazia rappresentativa è l'inevitabile conseguenza della nascita dei moderni Stati territoriali, che non consentono, se non per casi limitati, il ricorso a forme di democrazia "partecipativa" rientranti lato sensu nella democrazia diretta, ma anche d'altra parte che l'estensione, con la Federazione, degli istituti democratici oltre i confini del singolo Stato comporta una variazione significativa dei principi della democrazia rappresentativa, dal momento che nel sistema istituzionale federale anche gli Stati membri partecipano della medesima sfera giuridica che li accomuna ai cittadini della Federazione. Ciò si verifica mediante l'introduzione del principio di una rappresentanza degli Stati che si aggiunge senza sostituirsi alla rappresentanza dei cittadini, mentre la moltiplicazione dei poteri del sistema federale permette efficacemente di evitare che la società possa scivolare sul terreno insidioso dell'autocrazia, della quale gli imperi sono stati in passato l'espressione più rilevante. Cfr. su tale ultima osservazione i saggi de *Il Federalista* di Hamilton-Jay-Madison, op. cit.

²⁹ Sull'argomento vale la pena infine di osservare che il netto rifiuto della democrazia diretta e la preminenza del valore della libertà nel modello di democrazia formale e "avalutativa" di cui parla Kelsen ne *La democrazia*, op. cit. (ma vedi anche, fra le ormai classiche opere dello scienziato praghese su diritto e giustizia, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1973, *Il problema della giustizia*, 1975, e il ben più ponderoso volume *Teoria generale delle norme*, 1985, tutti pubblicati a Torino da Einaudi) non appaiono considerazioni sufficienti ad evitare che poi la democrazia non degeneri in autarchia, specialmente laddove la democrazia appare inefficace a fornire adeguate risposte alle richieste dei cittadini, e la sovranità degli Stati non sia adeguatamente temperata da un idoneo sistema istituzionale che faccia da barriera contro le mire autocratiche di governanti senza scrupoli. In queste possibili crisi ricorrenti delle democrazie, mentre si ritagliano un ruolo importante anche le strutture amministrative, che talora possono influire non marginalmente sulla nascita di regimi autoritari (cfr. Antonio Malaschini, *Classi dirigenti. Tra crisi della democrazia e sistemi autoritari*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2017) in cui assume una speciale funzione il rapporto tra un leader e il popolo-massa (cfr. Luigi Ferrajoli, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari: Laterza, 2011, e Emilio Gentile, *Il capo e la folla. La genesi della democrazia recitativa*, Roma-Bari: Laterza, 2016), s'inserisce addirittura la tesi che vi sia un modello di "democrazia totalitaria" (che oggi potremmo anche definire "illiberale") alternativo rispetto a quello della democrazia liberale, tesi avanzata nel secolo scorso da Jacob Talmon (*Le origini della democrazia totalitaria*, Bologna: il Mulino, 2000), e su cui di recente invita a riflettere Alessandro Mulieri (*Democrazia totalitaria. Una storia controversa del governo popolare*, Roma: Donzelli, 2019). In base a tali considerazioni vedi infine Giancarlo Lunati (*Liberaldemocrazia. Rischi totalitari e sviluppo democratico*, Roma: Editori Riuniti, 2003) e Fareed Zakaria (*Democrazia senza libertà. In America e nel resto del mondo*, Milano: Rizzoli, 2004): mentre, sempre riguardo al tema ricorrente del conflitto fra la democrazia e autocrazia, in particolare nel pensiero di Kelsen e con riferimento a Schmitt, vedi Marco Caserta, *Democrazia e costituzione in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, Roma Aracne, 2005.

³⁰ È questo il caso dei processi di democratizzazione interni agli Stati, sia che si siano verificati per ragioni endogene o a seguito di eventi di straordinario impatto politico e sociale, sia che siano dipesi dall'intervento di altri Paesi, che riguardino cioè i tentativi di modificare il regime di Stati autocratici imponendo, se del caso anche con la forza, la transizione alla democrazia liberale (è questo, fra gli altri, il caso dell'Iraq, come teorizzato in alcuni ambienti americani dopo le guerre del Golfo, peraltro con scarsi risultati), ovvero che attengano alle politiche assunte nella specie dall'Unione europea per favorire la nascita o l'affermazione degli istituti democratici presso Paesi in cui il costume democratico, seppur astrattamente accettato, veniva di fatto scarsamente applicato. Di là da ogni ottimistica valutazione sul futuro della democrazia a livello planetario, di cui resta tuttora protagonista Francis Fukuyama (ne *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano: Rizzoli, 2003), vedi ancora su questi argomenti, dello stesso politologo, *Esportare la democrazia. State-building e ordine mondiale nel XXI secolo*, Torino: Lindau, 2005; Pietro Grilli di Cortona, *Come gli Stati diventano democratici*, Roma-Bari: Laterza, 2009, e poi, specificamente sulle politiche comunitarie, Enrico Fassi, *L'Unione Europea e la promozione della democrazia. Fasi*,

esistite, e in atto coesistono, soltanto democrazie reali, che della democrazia ideale sono soltanto una raffigurazione imperfetta, fra l'altro in una permanente tensione che vede la moderna democrazia liberale accanto e in opposizione più o meno dichiarata ad autoritarismi e dittature, insieme con una gamma assai vasta di regimi ibridi che vanno dalle democrazie in cui l'unica espressione del principio democratico parrebbero le elezioni (*democrazie elettorali*) ad altre forme di democrazia "minima" (semi-democrazie, pseudo-democrazie, democrazie protette, ecc.) per giungere alle diverse autocratie variamente etichettate sino al totalitarismo³¹. Ma, com'è a tutti evidente, l'incremento del numero nel mondo delle democrazie non comporta di per sé che la comunità internazionale (o una più limitata comunità regionale di Stati, come ad esempio l'Unione europea) sia poi essa stessa ugualmente caratterizzata dai principi della democrazia liberale. Sicché, in estrema sintesi, con la democrazia internazionale non si tratta di instaurare regimi democratici in Stati che democratici non sono, ma di sviluppare una forma di governo democratico di una nuova comunità politica costituita da un insieme di Stati e di cittadini, e tendenzialmente da tutti gli Stati che in atto fanno parte delle Nazioni Unite.

Quando si parla di democrazia internazionale si vuole dunque far riferimento all'aspirazione che siano i popoli del mondo, o almeno in un primo tempo di una regione o di un continente, e in sostanza soprattutto mediante loro rappresentanze parlamentari fornite di idonei poteri, a gestire affari pubblici comuni di livello supernazionale, quali quelli ad esempio in astratto attribuiti all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Sono questi compiti che per effetto della loro rilevanza non possono essere gestiti adeguatamente dai governi dei singoli Stati e che oggi o restano accantonati o sono assunti in ordine sparso dagli Stati, col permanente rischio tuttavia che in presenza di posizioni differenti non si trovi un'intesa e si pervenga al conflitto, in casi estremi anche con il ricorso alla forza, come ci insegnano le turbolente vicende della politica internazionale. Non possiamo infatti dimenticare che nel mondo anarchico nato dalla pace di Westfalia, dove i soggetti sono entità fornite di sovranità assoluta, ogni Stato – come sottolinea la linea di pensiero del realismo politico che da Machiavelli e Hobbes si estende

strumenti, strategie, Milano: Vita e Pensiero, 2017. Più in generale, sui processi che con vario successo nel secolo scorso hanno coinvolto Stati totalitari in difficili percorsi di transizione alla democrazia, oltre il celebre libro di Samuel P. Huntington, *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna: il Mulino, 1995, e il testo già citato di Leonardo Morlino, vedi, editi sempre a Bologna dal Mulino, Davide Grassi, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, 2008; Eugenio Somaini, *Geografia della democrazia*, 2009; Tommaso Piffer e Vladislav Zubok (a cura di), *Società totalitarie e transizione alla democrazia*, 2011; e in particolare per l'ex URSS e i Paesi ex sovietici europei, Peter C. Ordeshook, *Lezioni per i cittadini di una nuova democrazia*, Torino: Edizioni di Comunità, 1998, e Roberto Di Quirico, *La democratizzazione tradita. Regimi ibridi e autoritarismi nei paesi ex-sovietici europei*, Bologna: il Mulino, 2013. Per ultimo, di particolare interesse si presenta il report della Task Force del Council on Foreign Relations curato da Madeleine K. Albright, Vin Weber e Steven A. Cook (*La democrazia nel mondo arabo. Come e perché sostenerla*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2006) riguardante il tema della democratizzazione dei Paesi di cultura araba.

³¹ Per un'ampia classificazione tanto dei regimi democratici quanto di quelli autocratici, vedi Eugenio Somaini, op. cit., pp. 31 ss. Una menzione a parte, per l'evidente contrasto con la moderna concezione della liberal-democrazia e i valori dell'Europa comunitaria espressamente enunciati dal vigente Trattato sull'Unione Europea, merita poi l'attuale regime ungherese, che il primo ministro Viktor Orbán con la sua politica tendenzialmente autoritaria ha provocatoriamente definito "democrazia illiberale", con ciò riecheggiando analoghe espressioni usate per la Russia dal presidente Putin. Sull'argomento, vedi Shmuel N. Eisenstadt, *Paradossi della democrazia. Verso democrazie illiberali?* Bologna; il Mulino, 2002, e specificatamente sul caso ungherese, Massimo Congiu, *L'Ungheria di Orbán. Rigurgiti nazionalisti e derive autoritarie*, Roma: Ediesse, 2014, e Agnes Heller, *Orbanismo. Il caso dell'Ungheria: dalla democrazia liberale alla tirannia*, Roma: Castelvecchi, 2019. Vale la pena peraltro di rilevare che sull'Ungheria di Orbán (come del resto per il caso analogo della Polonia di Kaczyński) le istituzioni comunitarie (in particolare la Commissione e il Parlamento europeo) hanno provato a reagire ponendo le basi per procedure sanzionatorie come previsto dall'art. 7 del TUE, con esito tuttavia alquanto incerto, vigendo in tali casi la regola dell'unanimità degli Stati. Quanto poi Viktor Orbán – che in occasione della guerra russo-ucraina del 24 febbraio 2022 ha in tutti i modi tentato di prendere le parti del presidente russo – continui tuttora a distaccarsi dai valori delle democrazie liberali, è indice eloquente la recente circostanza dell'allontanamento dei generali pro-Nato che pare stia operando il premier ungherese, e sul quale riferisce ampiamente l'inviata de La Repubblica (Tonia Mastrobuoni, *Ungheria, via i generali filo-Nato*, "La Repubblica", 22 gennaio 2023). Per la Polonia, a scardinare il debole impianto dell'ordinamento comunitario, palesemente soggetto al volere degli Stati, è intervenuto addirittura il tribunale costituzionale polacco, che ha affermato il primato della Costituzione nazionale sulla normativa europea, con quali esiti dirimpenti per l'Unione e per gli stessi cittadini polacchi ancora non è dato conclusivamente di sapere, mentre poi il conclamato dissidio di Varsavia da Bruxelles pare di fatto parzialmente ammorbidito per effetto degli eventi determinati dall'aggressione russa dell'Ucraina.

fino ai teorici della ragion di Stato (Botero) e agli storici e filosofi della dottrina tedesca dello Stato-potenza (Ranke, Meinecke) – agisce solo nel suo supremo interesse ed è spinto inevitabilmente ad incrementare costantemente il suo potere, se del caso a danno di quella dello Stato vicino, con tutto quello che ne consegue di negativo nell’ambito dei rapporti con gli altri Stati (politiche imperialiste, esasperato nazionalismo, ecc.)³². Viceversa, l’estensione della democrazia su una vasta area territoriale, con l’avvento di un governo democratico di Stati e di cittadini, in una prima fase per uno o più continenti, quindi oltre comunque il singolo Stato, significherebbe il ribaltamento degli usuali principi della politica internazionale, fondata sui rapporti di forza fra le potenze, e in prospettiva, la messa in cantiere della possibilità di avviare a soluzione, interamente o parzialmente, il secolare problema di una pace universale stabile e duratura³³.

In estrema sintesi, l’oggetto della democrazia internazionale consisterebbe dunque nel governo popolare delle questioni globali (pace e guerra, tutela dei diritti fondamentali, difesa dell’ambiente planetario, interventi per l’eliminazione della povertà di intere popolazioni, oggi in particolare le misure contro le pandemie, il contrasto al terrorismo internazionale, ecc.), mentre il campo d’azione sarebbe quello in atto occupato dall’ONU o dalle consimili o più avanzate organizzazioni regionali sia a carattere meramente internazionale che a carattere più incisivamente sovranazionale (leggi Unione europea), mentre i soggetti interessati, anziché esclusivamente i governi degli Stati, sarebbero anche i popoli, attraverso le loro rappresentanze parlamentari. La democrazia internazionale potrebbe già sostanzarsi insomma in quello che secondo la nota formulazione di Albert Einstein potrebbe essere un governo mondiale “parziale”³⁴ - cioè con competenze strettamente necessarie al mantenimento della sicurezza internazionale – coadiuvato da un’assemblea parlamentare mondiale, e ad analoghi istituti a livello

³² Se questo è realisticamente il quadro con il quale bisogna fare i conti, volendo avanzare un’ipotesi ragionevole di costruzione della democrazia internazionale, occorre anche rilevare che riconoscere un approccio “realistico” delle relazioni internazionali - relazioni alle quali, come sappiamo, difficilmente può essere attribuita una natura giuridica – non per questo significa condividerne i presupposti, che si sostanziano nel principio della sovranità assoluta dello Stato e nella sua centralità nell’ambito internazionale, e considerare di conseguenza come inevitabili e incoercibili la conflittualità fra gli Stati e il loro tendenziale e perenne ricorso alla guerra. Non appaiono quindi di per sé accoglibili, se pur apprezzabili come punto di partenza, le tesi degli studiosi che, nel campo delle relazioni internazionali, si rifanno alla teoria del realismo politico (Morgenthau, Waltz, ecc.), così come, nel campo storico, va rivisitato il giudizio sulla dottrina dello Stato-potenza, nella misura in cui una sua accettazione acritica potrebbe risultare una forma di giustificazione politica e morale di comportamenti, che si sono poi rivelati gravemente riprovevoli sul piano etico e alla lunga controproducenti anche sul piano politico. È quindi anche sotto tale aspetto, e sulla base degli insegnamenti di Kant ed Hamilton, che andrebbe invece perseguita un’azione positiva di costruzione della democrazia internazionale, volta al superamento dell’anarchia internazionale e all’estensione al livello internazionale della sfera giuridica che regola i rapporti fra gli esseri umani. Su tali temi vedi comunque, dopo Hans J. Morgenthau (*Politica fra le nazioni. La lotta per il potere e la pace*, Bologna: il Mulino, 1997) e Kenneth N. Waltz (*Teoria della politica internazionale*, Bologna: il Mulino, 1987); Hedley Bull, *La società anarchica. L’ordine nella politica mondiale*, Milano: Vita e Pensiero, 2005; Barry Buzan, *Il gioco delle potenze. La politica mondiale nel XXI secolo*, Milano: Egea, 2009; e Martin Wight, *Teoria internazionale. Le tre tradizioni*, Milano: Casa editrice il Ponte, 2012. Un efficace contributo ad una disamina complessiva delle questioni di politica internazionale, correlate alla fondazione della pace mediante il federalismo, si rivelano infine i diversi scritti sull’argomento di Sergio Pistone, pubblicati su “Il Federalista” di Pavia, fra i quali qui segnaliamo *La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista* (anno XLIII, n. 1/2001, p. 10), *Federalismo e ragion di Stato* (anno XVIV, n. 3/2002, p. 244), *Realismo politico, federalismo e crisi dell’ordine mondiale* (anno LVIII, n. 1/2016, p. 7).

³³ Proprio la contiguità con il problema della pace fra gli Stati è forse la principale caratteristica della democrazia internazionale, come nota fra l’altro Norberto Bobbio (*Il futuro della democrazia*, Torino: Einaudi, 1991) quando afferma che «il “futuro della democrazia” sta non solo nell’estensione del numero degli stati democratici...ma anche, e soprattutto, nel proseguimento del processo di democratizzazione del sistema internazionale. Il sistema ideale di una pace stabile può essere espresso con questa formula sintetica: un ordine universale democratico di stati democratici» (ivi, pp. XII-XIII). In tale contesto, vedi pure Alberto Martinelli, *Il progetto moderno e la democrazia globale*, in Alberto Martinelli, Michele Salvati, Salvatore Veca, *Progetto 89 Tre saggi su libertà, eguaglianza, fraternità*, Milano: il Saggiatore 2009, pp. 296 ss.

³⁴ Di questo governo mondiale “parziale” Einstein parla in una lettera aperta all’Assemblea generale delle Nazioni Unite dell’ottobre 1947; il testo della lettera è riportato dalla rivista “Il Federalista” di Pavia in una nota su *Albert Einstein* pubblicata nel 1984 (anno XXVI, n. 1/1984, p. 80). Di particolare rilievo poi il carteggio sullo stesso argomento tenuto da Einstein con Freud, e pubblicato, insieme con altri scritti, dall’Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, con un’introduzione di Antonio Gargano (Sigmund Freud e Albert Einstein, *Sulla guerra e sulla pace*, Napoli: La Città del Sole, 2006). Al riguardo vedi poi Lucio Levi (a cura di), *Albert Einstein, dal pacifismo all’idea del governo mondiale*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2021.

continentale. Si avrebbe così il ridimensionamento del ruolo e dei poteri dei governi nazionali e delle loro cancellerie a favore delle rappresentanze popolari espresse da assemblee parlamentari, e la conseguente tendenziale eliminazione degli aspetti più odiosi dell'anarchia internazionale e con essa del rischio di conflitti armati fra gli Stati, fattisi potenzialmente sempre più pericolosi dopo la fine del secondo conflitto mondiale con la nascita delle armi di distruzione di massa, a cominciare dagli ordigni nucleari, ma non tralasciando nemmeno le armi chimiche e biologiche. Un'ultima riprova dell'estrema precarietà dell'attuale ordine politico internazionale, fondato in ultima analisi sulla insindacabile preminenza degli Stati dotati di armamento nucleare – se ancora ce ne fosse bisogno – è data dalla guerra russo-ucraina scoppiata il 24 febbraio del 2022 nel cuore dell'Europa rispetto alla quale soltanto l'aiuto degli Stati Uniti e degli altri Paesi della NATO, esteso a tempestive forniture di nuove e più efficaci armi, ha permesso agli ucraini di difendersi da tale inaspettata aggressione da parte del potente vicino russo.

Naturalmente, un ideale di governo fondato sulla democrazia internazionale, e come tale riferito contestualmente a più comunità politiche, dipende per la sua effettiva realizzazione dalle condizioni sociali e politiche delle comunità coinvolte, oltre che dalle circostanze dettate da un dato momento storico. Certo, è probabilmente fondata l'opinione che un ampliamento della sfera della democrazia sul piano internazionale rappresenti un elemento positivo anche per un ulteriore avanzamento della democrazia all'interno degli Stati, nella considerazione abbastanza condivisibile che tale sviluppo del principio democratico potrebbe provocare un analogo e certamente benefico incremento dei fattori di libertà e di giustizia sociale che non sempre all'interno dello Stato sono garantiti con la dovuta efficacia e completezza. E la creazione di istituzioni fondate sulla democrazia internazionale rappresenterebbe fra l'altro una preziosa conquista per una sempre maggiore affermazione dei grandi valori universali e l'emancipazione di fasce sempre più larghe di esseri umani, da perseguire mediante l'accettazione della diversità delle varie culture e dell'autonomia delle comunità politiche presenti, con l'unico limite che tali culture e comunità non entrino in contrasto fra di loro, ovvero siano di ostacolo allo sviluppo delle idealità supernazionali e alla tutela dei diritti fondamentali delle persone. Occorre tuttavia ammettere intanto, che già in via generale, pur partendo dal presupposto che un'aspirazione alla nascita di una democrazia internazionale sia forse auspicabile, non mancano i dubbi e le perplessità perché possa avverarsi un progetto credibile di democrazia oltre i confini dello Stato nazionale, se cioè tale prospettiva sia in concreto realizzabile o non sia piuttosto destinata a rimanere una ideale meta irraggiungibile³⁵.

Non è questa la sede per analizzare in profondità le questioni che attengono alla auspicabilità, ai limiti e alla stessa possibilità di una democrazia internazionale. Indipendentemente dai tempi e dalle modalità con cui si perverrebbe al risultato sperato dai sostenitori di una democrazia internazionale, vale la pena comunque di precisare che, perché si possa realmente giungere alla nascita a livello globale o regionale di istituzioni a carattere democratico, occorrerebbe anzitutto come pre-requisito che gli Stati coinvolti nel progetto di democratizzazione siano tutti quanti degli Stati anch'essi fondati su istituzioni democratiche, essendo sommamente difficile, se non pressoché impossibile, estendere il processo a

³⁵ Per la verità, sono diversi gli studiosi che ritengono non soltanto che sia praticamente impossibile la nascita di una democrazia internazionale, e in particolare europea, per l'evidente mancanza degli attributi di coesione interna propri dello Stato nazionale (ma che peraltro con ogni evidenza non sempre si riscontrano nelle federazioni o quasi federazioni contemporanee, eppur funzionanti con un accettabile grado di democrazia), ma anche che tale obiettivo non sia nemmeno perseguibile e tutto sommato per taluno addirittura neppure auspicabile. Fra questi, ricordiamo qui Ralph Dahrendorf, *Dopo la democrazia*. Intervista a cura di Antonio Polito, Roma-Bari: Laterza, 2003. Dahrendorf, che pure è stato un commissario europeo definendosi un europeista "seppur prudente e talvolta perfino scettico", per esempio ammette che occorre «rivedere i principi della democrazia», ma ritiene che il campo d'azione dell'Unione europea sia essenzialmente tecnico, e che «oltre gli Stati-Nazione, noi non troveremo mai istituzioni appropriate per la democrazia» (ivi, pp. 33-54). Analogamente si esprime in buona sostanza Joseph Halevi Horowitz Weiler (in *La Costituzione dell'Europa*, Bologna: il Mulino, 2003), quando in un celebre dibattito con Federico Mancini ebbe a dichiararsi contrario alla nascita di una statualità europea, argomentando di temere i possibili abusi di uno Stato europeo e pertanto di preferire «di gran lunga il banale *status quo* di una comunità sovranazionale all'audace mondo nuovo di un altro Stato» (ivi, p. 571-572). Ma vedi anche al riguardo le opposte valutazioni espresse su tali argomenti da parte del giurista italiano (Giuseppe Federico Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Bologna: il Mulino, 2004).

Stati caratterizzati da un regime autoritario se non addirittura totalitario³⁶, mentre analoga osservazione va fatta, sia pure con le dovute eccezioni, nei confronti di quelle comunità politiche che vengono qualificate come democrazie “minime” e altri consimili regimi. Dopo di ciò, non si può nemmeno trascurare la circostanza che all’affermazione di una democrazia oltre le Nazioni potrebbero ostare tanto alcuni fattori di ordine socio-culturale (disomogeneità etnico-linguistiche, differenziazioni socio-economiche, difformità storico-culturali perpetuatesi nel tempo, ecc.), quanto le inevitabili resistenze politiche dettate dalle diverse élite e dagli stessi cittadini degli Stati coinvolti. Per dirla in breve, unioni di comunità politiche disomogenee, con differenze non marginali negli ambiti non solo socio-economici, ma anche storico-culturali, presenterebbero difficoltà non da poco per la messa in funzione di una credibile democrazia internazionale, e in taluni casi costituirebbero forse ostacoli quasi insormontabili, per costruire efficacemente una più ampia comunità politica di respiro cosmopolitico, che oltre a comprenderle formalmente, sia anche saldamente durevole nel tempo, e soprattutto mantenga fermamente gli aspetti e i caratteri che contraddistinguono una moderna democrazia, almeno com’è oggi comunemente intesa.

4. *Il deficit democratico dell’Unione europea*

A voler parlare di democrazia dell’Unione europea, non c’è dubbio che a prima vista l’Europa soddisfa, e anche ampiamente, a tutti quei pre-requisiti che si richiedono agli Stati che desiderano fare il loro ingresso nell’Europa comunitaria. Basti riguardare i valori in cui si riconosce l’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona³⁷, come richiamati espressamente dal Preambolo e dall’art. 2 del Trattato

³⁶ È questo che richiede in sostanza anche Immanuel Kant per dar corso ad un’unione di popoli che possa istituire una pace universale e duratura, quando precisa nel suo celebre libretto *Per la pace perpetua*, qui riferita all’edizione curata da Nicolao Merker (Roma: Editori Riuniti, 2003), che per il primo articolo definitivo «la costituzione civile di ogni Stato deve essere repubblicana», vale a dire non dispotica (ivi, p. 43). Diversamente i fautori della cosiddetta “democrazia cosmopolitica” (cfr. Daniele Archibugi e David Beetham, *Diritti umani e democrazia cosmopolitica*, Milano: Feltrinelli, 1998), che reputano opportuno oltre che necessario comprendere in una tale organizzazione anche gli Stati autocratici o comunque non democratici (ivi, pp. 103-104). Su tali argomenti, appare poi utile ricordare la problematica sorta dal secondo articolo definitivo per la pace perpetua, che testualmente recita: «Il diritto internazionale deve essere fondato su un federalismo di liberi Stati» (p. 47), dove peraltro il termine di “federalismo” era all’epoca usato promiscuamente, anche per indicare cioè un legame di natura confederale. Ora, una prima lettura del testo ha condotto diverse note personalità (fra gli altri, sulla scia delle critiche mosse da Hegel, pure Norberto Bobbio nel suo libro *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna: il Mulino, 1997) a ritenere che Kant, per fondare la pace, avrebbe alla fine ripiegato a postulare la nascita di una confederazione o lega di Stati (*foedus gentium, Völkerbund*), invece di una federazione o Stato di popoli (*civitas gentium, Völkerstaat*), in contrasto quindi con il contrario sentire di altri autorevoli studiosi come Mario Albertini (in I. Kant, *La pace, la ragione e la storia*, Bologna: il Mulino, 1985). Al riguardo, vale però la pena di richiamare infine l’opinione di Giuliano Marini, uno dei maggiori filosofi italiani contemporanei di filosofia politica e del diritto, il quale con una minuziosa analisi degli scritti kantiani, ha avuto modo più di recente di confermare che per il filosofo di Königsberg solo una repubblica federale mondiale – quindi uno Stato federale (*Völkerstaat*) - avrebbe potuto condurre a quella pace perpetua da lui fortemente auspicata, e che i riferimenti alla “confederazione di popoli”, che appaiono a commento del secondo articolo definitivo per la pace perpetua, riflettevano soltanto la convinzione di Kant che la scelta confederale sarebbe stata l’unica che probabilmente gli Stati sarebbero stati disposti ad accettare (Giuliano Marini, *La filosofia cosmopolitica di Kant*, Roma-Bari: Laterza, 2007, pp. 147-159).

³⁷ In realtà, il trattato di Lisbona ha modificato il Trattato sull’Unione Europea (TUE) stipulato nel 1992 a Maastricht, travasandovi quasi interamente le disposizioni della parte prima e quarta del trattato costituzionale mai entrato in vigore, e ha dato origine, a modifica del trattato sulla Comunità europea, al Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (TFUE), contenente la parte terza dell’ex trattato costituzionale. La Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, che costituiva la parte seconda del trattato costituzionale, è stata ora aggiunta al TUE come protocollo allegato, provvisto dello stesso valore giuridico dei due trattati rideterminati a Lisbona (art. 6.1). I due trattati (TUE e TFUE) costituiscono oggi quella “costituzione materiale” dell’Unione europea già individuata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea (CGUE), e sulla quale concordano in buona sostanza diversi studiosi a cominciare da J. H. H. Weiler (op. cit.) Sul trattato di Lisbona vedi Franco Bassanini, Giulia Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna: il Mulino, 2008; Stefano Micossi, Gian Luigi Tosato (a cura di), *L’Unione europea nel XXI secolo. «Nel dubbio, per l’Europa»*, Bologna: il Mulino, 2008; nonché, da un approccio più prettamente giuridico, Paola Bilancia e Marilisa D’Amico, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano: Giuffrè editore, 2009.

sull'Unione Europea (TUE), oltre la stessa Carta dei diritti fondamentali³⁸. Eppure, pur intendendo l'Europa unita come banco di prova per la costruzione della democrazia internazionale, occorre rilevare che già al suo primo sorgere l'Europa comunitaria non parve che si caratterizzasse come una creatura fondata sulla democrazia, quanto piuttosto di una costruzione caratterizzata da una mancanza di democrazia (il cosiddetto *deficit democratico*). È proprio di una mancanza di democrazia che si asserisce soffre da tempo l'Unione europea, quindi già anche prima della modifica dell'iniziale sistema istituzionale fondato sulle tre Comunità europee. Né avrebbero davvero eliminato alla radice la questione democratica gli ultimi più importanti trattati di integrazione, quali il trattato di Maastricht, che ha introdotto l'unione monetaria e la cittadinanza europea, e il trattato di Lisbona, che ha recuperato anche sotto il profilo dell'architettura istituzionale gran parte delle novità (ma non tutte!) introdotte dal Trattato costituzionale del 2004, poi abbandonato dai governi nazionali a causa della mancata ratifica nei referendum di Francia e Paesi Bassi³⁹. In buona sostanza, ancora oggi, sia con le istituzioni del Consiglio Europeo, della Corte di Giustizia dell'Unione europea, della Banca Centrale Europea e della Corte dei Conti, sia con quelle racchiuse nel cosiddetto "triangolo istituzionale", e cioè il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea (art. 13 TUE), l'Unione europea si presenterebbe affetta da una sostanziale mancanza di legittimità democratica nelle procedure di formazione della volontà da parte delle istituzioni comunitarie, decisioni che sfuggirebbero quindi a un effettivo controllo dei cittadini europei, i quali sarebbero di fatto esclusi da qualsiasi reale coinvolgimento nei meccanismi di formazione delle decisioni che fanno capo alle istituzioni europee⁴⁰.

Quel che si intende chiarire, parlando di una democrazia internazionale riferita all'Europa, è dunque se vi siano, nel sistema istituzionale dell'Unione europea, le condizioni per il funzionamento di una democrazia che possa garantire in Europa, oltre il livello nazionale, un "potere del popolo" (ovvero,

³⁸ La parte che più ci interessa è quella dell'art. 2 del TUE che testualmente così recita: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Di particolare importanza in questo elenco, per i contrasti che di recente sono venuti a verificarsi tra le istituzioni europee e alcuni Stati dell'Est europeo (soprattutto Polonia e Ungheria), appare il riferimento allo "Stato di diritto", vale a dire a tutto quanto concerne il rispetto e delle libertà dell'uomo, cui in primo luogo è lo Stato stesso tenuto a conformarsi, e che si traduce poi in buona sostanza soprattutto nell'attuazione del principio della separazione dei poteri e dell'indipendenza della magistratura. Sull'argomento in generale dei valori cui si ispira l'Unione europea, vedi quindi Cesare Pinelli, *Il Preambolo, i valori, gli obiettivi*, e Marta Cartabia, *I diritti fondamentali e la cittadinanza dell'Unione*, ambedue in F. Bassanini e G. Tiberi, *op. cit.* rispettivamente pp. 57-64 e 89-107.

³⁹ La questione del deficit democratico ha destato, com'era facilmente intuibile, un significativo interesse presso numerose schiere di studiosi e interpreti del processo di integrazione europea: qui basti solo ricordare, fra coloro che non ritengono di condividere tale assunto, Giandomenico Majone (*Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell'integrazione europea*, "Stato e mercato", n. 67, aprile 2003, pp. 3-38), che considera quello del deficit democratico un falso problema, tenuto conto della speciale conformazione istituzionale dell'Europa comunitaria. Sulla ricordata accusa di deficit democratico che viene rivolta all'Unione, vale la pena di rileggere anche le puntuali repliche che ha formulato più di recente Gianfranco Pasquino sul più noto quotidiano milanese (*L'Ue non democratica? Basta con gli stereotipi*, "Corriere della sera", 14 luglio 2019). Sugli aspetti istituzionali venutisi a determinare nell'Unione dopo la travagliata vicenda del Trattato costituzionale, vedi infine il vasto e ponderoso volume di Ugo Draetta e Andrea Santini (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità*, Milano: Giuffrè editore, 2008, e Anna Lucia Valvo, *op.cit.*, per ogni utile approfondimento sui temi della politica estera e di difesa e della questione dei diritti umani, nonché di quegli aspetti di democrazia partecipativa cui fa peraltro riferimento l'art. 11 del TUE. Sulle perduranti polemiche riguardo al deficit democratico vedi poi Teresa Russo, *Le norme "anti-deficit" democratico nell'Unione Europea*, "Studi sull'integrazione europea", anno II, n. 3/2007, p. 599 ss.; Fausto Vecchio, *Redistribuzione economica, deficit democratico e Sonderweg in Europa: spunti di riflessione dal modello istituzionale belga*, "Koreuropa", 2016, e Eugenio Salvati, *Il deficit democratico e il ruolo del Parlamento europeo, Quali problemi ancora aperti?* "Il Politico", anno LXXXI, n. 1/2016, pp. 52-82.

⁴⁰ In questo senso, vedi anzitutto Nicola Verola, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze-Antella: Passigli Editori, 2006. Ma vedi anche, sotto diverse angolazioni, Daniela Piana, *Costruire la democrazia. Ai confini dello spazio pubblico europeo*, Torino: Liviana, 2006; Antonino Palumbo e Salvo Vaccaro (a cura di), *Governance e democrazia. Tecniche del potere e legittimità dei processi di globalizzazione*, Milano-Udine: Mimesis, 2009; Luca Raffini, *La democrazia in mutamento. Dallo Stato-nazione all'Europa*, Firenze: Firenze University Press, 2010; Claudio De Fiores, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma: Ediesse, 2012.

secondo una fortunata espressione del presidente americano Lincoln, che rimonta al 1863, di un *Government of the people, by the people, for the people*), vale a dire in estrema sintesi un governo europeo, che in base a determinate procedure sia effettivamente l'espressione dei cittadini europei. Non si tratta quindi per l'Europa né di recuperare lo storico dibattito tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, né di introdurre nuove declinazioni della democrazia, da quella partecipativa a quella deliberativa⁴¹, che pure fanno parte anche oggi del tessuto delle nostre società democratiche, e per le quali addirittura si parla, in una più ampia visione, di crisi della democrazia, o di una fase di post-democrazia⁴². In realtà, quelli che al giorno d'oggi vengono chiamati regimi democratici sono poi tutti delle democrazie rappresentative, con qualche inserimento di istituti di democrazia diretta o partecipativa e l'ulteriore presenza delle cosiddette "autorità indipendenti". Vi rientrano così tanto le democrazie che secondo il *modello Westminster* si raccolgono principalmente attorno al principio maggioritario, quello cioè per cui le decisioni di governo spettano essenzialmente ad una maggioranza eletta dal popolo (*democrazie maggioritarie*), quanto quelle che si basano sul *modello consensuale*, che tendono ad ottenere il consenso, più che sul raggiungimento di una maggioranza, sulla ricerca di un accordo con le minoranze (*democrazie consociative*)⁴³. In ogni caso, appare essenziale e ineliminabile in una democrazia – in cui un aspetto non marginale è dato dal fatto che essa va considerata come un *processo* piuttosto che un traguardo acquisito una volta per tutte - il ruolo riservato alle minoranze, cui vanno garantiti determinati diritti, allo scopo di non incorrere in quella che Tocqueville definì "tirannide della maggioranza"⁴⁴.

⁴¹ Sulla democrazia partecipativa vedi anzitutto Michele Morelli, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano: Giuffrè, 2011, e Giulio Alfano, *Democrazia della partecipazione*, Chieti: Solfanelli, 2018, mentre sulla democrazia deliberativa vedi Marco Boninu, *La democrazia deliberativa. Costituzione e volontà generale*, Roma: LUISS University Press, 2012.

⁴² Per una panoramica generale sulle problematiche politiche di una democrazia che appare insieme trionfante e in crisi, vedi poi Lorenzo Ornaghi, *Nell'età della tarda democrazia. Scritti sullo Stato, le istituzioni e la politica*, Milano: Vita e Pensiero, 2013, e Vittorio Possenti (a cura di), *Il futuro della democrazia*, Milano-Udine: Mimesis, 2011. Sui problemi sollevati da una supposta crisi della democrazia e il suo futuro, in un periodo temporale che può anche definirsi come una fase di post-democrazia, in cui i limiti della stessa democrazia vengono alla luce in misura sempre più eclatante, vedi anche Jean-Marie Guéhenno, *La fine della democrazia*, Milano: Garzanti, 1996; Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Roma-Bari: Laterza, 2005, e *Combattere la postdemocrazia*, Roma-Bari: Laterza, 2020; Derrick de Kerckhove e Antonio Tursi (a cura di), *Dopo la democrazia? Il potere e la sfera pubblica nell'epoca delle reti*, Milano: Apogeo, 2006; Massimo L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari: Laterza, 2011; Sabino Cassese, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano: Mondadori, 2017; Marina Lalatta Costerbosa, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma: DeriveApprodi, 2014. Particolarmente interessanti poi la situazione di crisi della democrazia che si è percepita nell'Europa comunitaria, per effetto del "capitalismo neoliberale" dopo l'introduzione dell'euro, e che ha avuto come epicentro il ruolo considerato egemone della Germania nell'Unione. Su tale argomento, segnaliamo soltanto: Jürgen Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari: Laterza, 2011; Wolfgang Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano: Feltrinelli, 2013; Giuseppe Di Taranto, *L'Europa tradita. Lezioni dalla moneta unica*, Roma: LUISS, 2014; Luigi Zingales, *Europa o no. Sogno da realizzare o incubo da cui uscire*, Milano: Rizzoli, 2014; Hauke Brunkhorst, *Il doppio volto dell'Europa. Tra capitalismo e democrazia*, Milano: Mimesis, 2016; Lucia Re, *Democrazie vulnerabili. L'Europa dall'identità alla cura*, Pisa: Pacini editore, 2020. Infine, dopo alcune proposte di riforma raccolte per il Consiglio d'Europa da Philippe C. Schmitter e Alexander H. Trechsel ne *Il futuro della democrazia. Stato di fatto e proposte di riforma* (Roma: Sapere duemila, 2006), vedi Mario Albertini, *La crisi della democrazia*, ne "Il pensiero federalista", n. 1/2014 p. 10, n. 2/2014 p. 22 e n. 3/2014 p. 43.

⁴³ Arendt Lijphart, com'è noto, è lo studioso che più di altri ha messo in evidenza nelle moderne democrazie il principio consensuale, in base ad un esame comparato dei più importanti sistemi politici contemporanei. Ed è proprio dalla sua ben nota opera al riguardo (*Le democrazie contemporanee*, Bologna: il Mulino, 1988) che può emergere l'importanza per la concreta realizzazione di un governo democratico, accanto al principio maggioritario, quello consensuale, visto come metodo che in determinati casi può riuscire ugualmente, e con non minore efficacia, a realizzare un "governo del popolo", che coinvolge le minoranze, anziché escluderle.

⁴⁴ Scriveva infatti Tocqueville nel capitolo settimo della sua celebre opera sul nuovo sistema di governo creato dagli americani con la Costituzione federale di Filadelfia (Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, Milano: Rizzoli, 2007): «È nell'essenza stessa dei governi democratici che il dominio della maggioranza sia assoluto, poiché fuori della maggioranza nelle democrazie, non vi è nulla che possa resistere» (ivi, p. 253), e aggiungeva: «Io considero empia e detestabile questa massima: che in materia di governo la maggioranza di un popolo ha il diritto di far tutto (...) Bisogna sempre, dunque, porre in qualche parte un potere sociale superiore a tutti gli altri; ma la libertà è in pericolo quando questo potere non trova innanzi a sé alcun ostacolo che possa rallentare il suo cammino, dandogli il tempo di moderarsi. (...) Quando, dunque, io vedo accordare il diritto o la facoltà di fare tutto a una qualsiasi potenza, si chiami essa popolo o re, democrazia o aristocrazia, si eserciti essa in

Ora, per quanto concerne l'Europa, dobbiamo quindi, più semplicemente, riflettere sul *quantum* di democrazia (sia essa basata sul principio maggioritario che su quello consensuale) sia presente nel sistema istituzionale dell'Unione europea, che si fonda comunque sulla democrazia rappresentativa⁴⁵, tenuto conto di quanto espressamente dichiara in proposito l'art. 10 del vigente Trattato sull'Unione Europea, e che al riguardo testualmente recita:

1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa.

2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo.

Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini.

3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione.

Quel che si ricava intanto ad una prima impressione dalla lettura di tale disposizione, è che l'Europa comunitaria ha un aspetto assai simile a quella di una federazione, con un doppio canale di legittimazione democratica (cittadini europei/Stati nazionali) e che sembrerebbe così rientrare nella principale caratteristica delle democrazie federali di un bilanciamento dei poteri complessivi dell'unione, suddivisi tra livello centrale e livello locale. D'altra parte, l'ordinamento dell'Unione europea è noto per essere una struttura estremamente composita e sofisticata che non la rende di per sé una federazione, soprattutto in considerazione del fatto che gli elementi federali, che pur vi sono presenti, restano innestati in un impianto di tipo confederale, per quanto soggetto a una continua evoluzione determinata dai trattati. Entrano cioè qui in giuoco i poteri effettivamente attribuiti alle diverse istituzioni europee, e l'art. 10 TUE, anche per tali motivi, non esaurisce la disamina della questione democratica dell'Unione, dovendosi poi avere riguardo agli artt. 13-19 del TUE (*Disposizioni relative alle istituzioni*), tenuto conto infine della presenza del Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei governi nazionali (COREPER) e di una serie rilevante di altri comitati di funzionari che attorniano, vigilano e di fatto condizionano le istituzioni del triangolo istituzionale (la cosiddetta *comitatologia*), senza contare infine la Conferenza degli Organismi Specializzati negli Affari Comunitari (COSAC), che riunisce le delegazioni parlamentari del parlamento europeo e dei parlamenti nazionali. Né si può tralasciare quanto prescrive in proposito l'art. 5 del medesimo trattato in ordine alle competenze dell'Unione, e più in generale degli effetti sul complessivo sistema istituzionale operati dai principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità che in materia ne costituiscono elemento essenziale⁴⁶.

una monarchia o in una repubblica, io dico: qui è il germe della tirannide» (ibidem, pp. 257-258). Su Tocqueville e più in generale sui riflessi della democrazia americana in Europa, vedi poi Pier Paolo Portinaro, *Democrazia d'America e democrazia d'Europa*, in Maria Donzelli e Regina Pozzi (a cura di), *Patologie della politica. Crisi e critica della democrazia tra Otto e Novecento*, Roma: Donzelli, 2003, pp. 31-48). Si sofferma pure su Tocqueville, esaminando il fenomeno del berlusconismo in Italia, infine, Michele Ciliberto, con *La democrazia dispotica* (Roma-Bari: Laterza, 2011), e Ginevra Conti Odorisio, che a proposito del giudizio sulla democrazia americana che ebbe a darne Tocqueville, richiama l'idea che all'epoca se ne fece anche la filosofa britannica Harriet Martineau nella sua opera *Society in America* (Ginevra Conti Odorisio, *Harriet Martineau e Tocqueville. Due diverse letture della democrazia americana*, Soveria Manelli: Rubbettino, 2003).

⁴⁵ Sulla democrazia rappresentativa e le problematiche poste dalla rappresentanza politica nelle moderne democrazie, vedi Nadia Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, 2006; *Ai confini della democrazia. Opportunità e rischi dell'universalismo democratico*, 2007; *Democrazia rappresentativa. Sovranità e controllo dei poteri*, 2010, tutti pubblicati a Roma per i tipi di Donzelli editore. Vedi anche Andrea Chiti-Batelli, *Oltre il sistema rappresentativo? Per un superamento della democrazia partitica alla luce della proposta di Adriano Olivetti in un ambito federale europeo. Materiali per un dibattito*, Milano: Franco Angeli, 2006.

⁴⁶ Su tali istituti, che acquistano com'è noto particolare rilevanza nelle unioni federali, vedi Vincenzo Mario Sbrescia, *Le competenze dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

Al riguardo occorre anche ricordare, in primo luogo, che già in via generale, qualsiasi regime democratico non può tralasciare di creare, accanto alle istituzioni classicamente rappresentative dei cittadini-elettori, quali le rappresentanze parlamentari, altre istituzioni definite “non-maggioritarie” che per il loro carattere prevalentemente tecnico, assumono decisioni senza dover renderne conto direttamente o indirettamente ai cittadini⁴⁷. È questo il caso, ad esempio, dei tribunali e delle corti di giustizia, ma anche delle diverse autorità indipendenti di cui si è detto prima (*ombudsman*, garante della concorrenza, anti-corrruzione, ecc.) e particolarmente delle banche centrali. In secondo luogo, il ricorso ad istituzioni non-maggioritarie può aversi laddove l’applicazione indiscriminata del principio maggioritario sia da considerarsi insufficiente a garantire adeguatamente le minoranze, in tutti i casi cioè in cui ci si trovi in presenza di società fortemente differenziate, o comunque non pienamente omogenee, sotto il profilo per esempio etnico, linguistico o religioso. È il caso degli Stati polietnici o multinazionali, o più in generale delle società multiculturali, quali che sia la loro origine, se cioè tale composizione sociale sia dipesa storicamente sin dal momento della stessa formazione dello Stato che le rappresenta, ovvero sia una conseguenza di fattori che si sono nel tempo succeduti, come avviene nel caso dell’immigrazione. In tale quadro possono rientrare evidentemente le federazioni, per le quali poi la rilevanza della questione è di tale valenza, che una mancata attenta valutazione delle conseguenze politiche che potrebbero scaturire da un’applicazione inconsulta del principio maggioritario rischierebbe perfino di condurre ad episodi indesiderati di secessione dalla federazione o addirittura al suo scioglimento e definitiva scomparsa⁴⁸.

Sotto tale profilo, sono dunque di tutta evidenza le difficoltà che incontra in Europa l’applicazione degli istituti della democrazia che contraddistingue ordinariamente la democrazia nazionale degli stessi Paesi dell’Unione, se la si vuole intendere quasi esclusivamente, come negli Stati unitari, come attuazione pressoché generale del principio maggioritario. Il principio maggioritario dovrebbe infatti applicarsi anche nei confronti di una minoranza composta eventualmente non soltanto da rappresentanti di cittadini, ma se del caso anche da collettività strutturate come gli Stati nazionali che ne sono membri. D’altra parte, anche a voler ipotizzare che l’Unione europea si avvii a trasformarsi definitivamente in un sistema federale – cosa che da talune parti politiche non è considerata nemmeno auspicabile –, non si può tralasciare il fatto che una federazione è uno Stato composto da Stati (gli Stati federati, rappresentati nella Camera Alta) in cui tuttavia i cittadini (i cittadini che compongono l’intero popolo federale, rappresentati nella Camera Bassa) hanno un ruolo che non può essere ridotto ad un livello subordinato agli Stati, senza pregiudizio appunto della stessa democrazia. È quindi nell’esigenza di garantire un’equilibrata partecipazione di tutte le sue componenti – se del caso, quindi, ben oltre il “modello

⁴⁷ Sulle istituzioni non-maggioritarie applicate nella specie all’Europa comunitaria, vedi l’efficace contributo di Giandomenico Majone, op. cit., che argomentando fra l’altro dal fatto che le decisioni a livello comunitario sono prese in base ad accordi tra i governi nazionali, appare ipotizzare che l’Unione sarebbe in realtà una forma pre-moderna di “governo misto”, simile a quello dell’Inghilterra del Sei-Settecento, caratterizzato, anziché dalla rappresentanza politica tipica delle moderne democrazie, dalla rappresentanza degli interessi e dal metodo consensuale come sistema ordinario di governo. Diversamente si esprime invece, nello stesso fascicolo in cui è riportato il contributo di Majone, Furio Cerutti (*Quali e quanti deficit in Europa*, “Stato e Mercato”, n. 67, aprile 2003, pp. 43-48): il quale avanza perplessità su tale analisi, sia per quanto concerne il paragone dell’Unione europea con il governo misto, sia per il sottinteso assunto di Majone per cui solo trasformandosi in uno Stato federale l’Europa comunitaria potrebbe procedere definitivamente alla sua democratizzazione. Sempre su tale argomento, vedi Philippe C. Schmitter, *Come democratizzare l’Unione europea e perché*, Bologna: il Mulino, 2000, e più in generale sul governo misto, Lorella Cedroni, *La teoria del governo misto nell’età moderna*, in Claudio Vasale e Paolo Armellini, *La democrazia nell’età moderna*, op. cit., pp. 15-35.

⁴⁸ Non si dice infatti nulla di nuovo quando si fa notare che il governo delle società multiculturali presenta per definizione difficoltà talora insormontabili, come è avvenuto nel recente passato con le comunità multinazionali del secolo scorso (siano esse imperi come l’Austria-Ungheria, o pseudo-federazioni come l’URSS e la Jugoslavia), e come avviene ancora oggi con gli Stati che registrano al loro interno importanti minoranze nazionali (la Scozia nel Regno Unito, la Catalogna in Spagna: ma anche il Québec nel Canada). Sugli aspetti salienti di tali società composite, e in particolare ove si tratti di Stati multinazionali (costituiti originariamente da più gruppi nazionali) o di Stati polietnici (divenuti tali per effetto di immigrazioni) ovvero anche qualora si versi in presenza di comunità politiche in cui coesistono gruppi sociali fortemente caratterizzati dalla religione, vedi Will Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna: il Mulino, 1999. Sulle problematiche tra universalismo e particolarismo innescate dal multiculturalismo nelle moderne società democratiche vedi poi Franco Crespi e Roberto Segatori (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma: Donzelli, 1996.

Westminster”- che si presenta il nodo cruciale della questione democratica nell’Unione europea, se non si voglia pervenire cioè alla percezione, per quanto possa talora apparire ingannevole, che minoranze tanto di cittadini, che a maggior ragione di Stati, arrivino a considerarsi sottoposti all’egemonia di un qualche Stato che riesca, in ragione della sua potenza economica o militare, ad influire significativamente sulle politiche dell’intera Unione. A questa difficoltà sono poi da aggiungere nell’Europa comunitaria le inevitabili resistenze degli Stati membri (talora, come si è visto, in qualche modo giustificate), che hanno fatto bene attenzione a voler mantenere ad ogni costo nel sistema istituzionale comunitario tanto il principio di una rappresentanza, al Parlamento europeo e al Consiglio, che è definita secondo il criterio della “proporzionalità degressiva” (criterio che favorisce i piccoli Stati membri rispetto a quelli più popolosi), quanto il potere di veto riservato a ogni Stato membro per le questioni ritenute di massimo interesse nazionale.

Tutto ciò comporta che la questione del deficit democratico delle istituzioni comunitarie, che è anche certamente un aspetto di democratizzazione dell’Europa realizzata, non è, o non è soltanto, la questione di come procedere ad un’ulteriore “parlamentarizzazione” dell’Unione⁴⁹, vale a dire semplicisticamente di come operare per l’accentramento generalizzato nel Parlamento europeo del potere esclusivo di adottare leggi a livello europeo e di decidere autonomamente l’indirizzo politico dell’Unione, senza tener conto cioè delle posizioni degli Stati e al limite anche contro il volere di un certo numero di governi nazionali. Una tale scelta, in apparenza pienamente in linea con il postulato dell’affermazione della democrazia in Europa (e che sarebbe pienamente giustificata se fosse in questione la costruzione di uno Stato unitario europeo), incontrerebbe un’opposizione dura e irrefrenabile non soltanto da parte degli Stati ma anche di un numero significativo di cittadini europei, e pregiudicherebbe quasi certamente lo stesso futuro del progetto d’unità europea⁵⁰. E in tale quadro i pur notevoli passi avanti del trattato di Lisbona in materia di democratizzazione dell’assetto istituzionale dell’Unione, in particolare per quanto attiene all’estensione del principio della co-decisione tra Consiglio e Parlamento europeo in materia di produzione legislativa, e all’elezione del presidente della Commissione da parte del Parlamento europeo su proposta del Consiglio europeo – proposta peraltro da avanzarsi non in termini netti ed ultimativi, ma solo “tenendo conto” dei risultati delle elezioni europee (art. 17.7 TUE) – non hanno scalfito la sensazione della permanenza di quel deficit democratico più volte denunciato, a causa di una complessiva straripante preponderanza degli Stati nel sistema istituzionale comunitario, e che il principio consensuale ha soltanto tentato di mitigare mediante la presenza di istituzioni non-maggioritarie⁵¹.

⁴⁹Al riguardo vedi però Georg Ress, *Parlamentarismo e democrazia in Europa*, Napoli: Guida, 1999, secondo il quale già con l’entrata in vigore del trattato di Maastricht, che ha esteso il campo d’azione della Comunità/Unione, non va trascurato un problema di legittimazione democratica dell’Europa comunitaria, che in ultima analisi non può che far capo al Parlamento europeo, in particolare tutte le volte in cui sorga una difformità di vedute con il Consiglio: essendo necessario che in tali casi «sarebbe sensato, se non addirittura necessario, attribuire al PE l’ultima parola, cioè la competenza con un elevato quorum (due terzi dei voti e la maggioranza dei parlamentari) di sovrastare il voto finale del Consiglio» (ivi, pp.21-22).

⁵⁰È infatti quello che si è di fatto verificato nell’Unione con la crisi dell’euro innestata nel 2008 dall’America e la risposta dell’Europa comunitaria basata soprattutto su politiche definite di austerità. La percezione che ne è derivata per una gran parte dei cittadini, che l’Unione europea fosse cioè illegittimamente espropriata dei suoi poteri da parte di una élite tecnocratica funzionale alle ambizioni egemoniche di Berlino, con un evidente pregiudizio per le sorti della democrazia oltre che della sovranità nazionale, è divenuta infatti argomento usuale delle critiche rivolte all’Europa comunitaria.

⁵¹In tale contesto, non è stato il Consiglio - come qualcuno si sarebbe potuto aspettare – ad essere attaccato dagli oppositori dell’Europa. Il Consiglio infatti non è altro che un comitato di ministri nazionali, e le decisioni che assume, anche se a livello europeo, sono state considerate, già negli anni passati, come decisioni degli esecutivi nazionali, e come tali letteralmente calate dall’alto sui cittadini europei, fuori dunque da qualsiasi logica democratica. Tale antica stortura dei trattati comunitari è stata finalmente mitigata col trattato di Lisbona, e ora il Consiglio è in larga parte condizionato dal potere di co-decisione del Parlamento europeo. Invece ancora oggi è soprattutto la Commissione a diventare bersaglio continuo – ancorché largamente immotivato – di una narrazione malevola di nazionalisti ed euroscettici che l’accusa di essere un collegio irresponsabile di funzionari non eletti, talché può essere anche considerata esempio emblematico di questa inguaribile tendenza schizofrenica del sovranismo montante nei diversi Paesi europei: che da un lato taccia la Commissione di “burocratismo”, covo di “eurocrati” nominati che non rispondono democraticamente del loro operato; dall’altro ne rifiuta qualsiasi iniziativa “politica”, diffidandola da qualsiasi sconfinamento da mera istituzione a carattere “tecnico” ad organo “politico” con pretese di voler assurgere al ruolo di effettivo governo dell’Unione.

5. Conclusioni. La democrazia europea: un problema insolubile?

A voler esaminare lo stato del processo di integrazione dell'Europa sotto il profilo del consolidamento dei valori democratici espressi dalla società europea, parrebbe a prima vista che occorra la presenza di fattori politici ed istituzionali ritenuti tipici delle democrazie contemporanee.

Peraltro, da altri e anche autorevoli punti di vista, si è obiettato che gli usuali parametri di definizione di uno Stato democratico non sono attribuibili di per sé all'Unione europea, che non ha a base una nazione con le sue caratteristiche etnico-linguistiche, o un certo grado minimo di omogeneità sociale, ovvero ancora un *demos* in cui possa riconoscersi un popolo. Detto in altri termini, non è che nell'Unione ci sarebbe un deficit democratico come conseguenza di alcune carenze degli istituti democratici tipici delle democrazie contemporanee: più semplicemente, la riscontrata carenza di democraticità delle istituzioni comunitarie sarebbe l'inevitabile conseguenza del fatto che l'Unione europea, pur possedendo istituzioni simili agli organi di uno Stato, è in atto priva di un potere espresso da un popolo europeo, in grado di agire unitariamente in una sfera pubblica che vada oltre il livello nazionale⁵². In estrema sintesi, è in ballo la questione se l'Unione europea sia o no in grado di evolversi a tal punto da acquisire le caratteristiche di un'organizzazione sovrana equiparata o equiparabile allo Stato nazionale. Ora, se alla stregua di una visione strettamente giuridica del sistema istituzionale comunitario, derivata dalla mera lettura dei trattati, in atto l'Unione non si presenta certo come uno Stato, dal punto di vista invece di un processo che per definizione è evolutivo e in continua mutazione, può anche apparire, e forse più propriamente, come una "federazione incompiuta", alla luce di una visione "politica" fluida (vale a dire connessa a situazioni di potere non stabilmente consolidate). Com'è noto, il contrasto fra tali diverse concezioni dell'Unione europea è rimasto poi famoso in particolare per il dibattito intercorso anni fa tra Dieter Grimm, sostenitore dell'impossibilità di un *demos* europeo in carenza di un'adeguata sfera pubblica europea, condizionata dalla mancanza di una lingua comune, e Jürgen Habermas, fautore invece di un rilancio dell'integrazione volta a costruire una stabile federazione europea, sulla base di un collante non-nazionale identificato nel *patriottismo costituzionale*, visto come elemento fondante di una solidarietà europea attorno agli aspetti valoriali insiti nel progetto comunitario⁵³.

Per la verità, e indipendentemente dalle opposte valutazioni di Grimm e Habermas, è intanto del tutto evidente che non necessariamente debbano intendersi essenziali, perché ci si trovi in presenza di un'entità di tipo statale, che l'Europa posseda gli aspetti tipici dello Stato-nazione, vale a dire quelli di un modello di Stato prevalentemente burocratico e accentrato, fondato su un popolo nazionalmente caratterizzato, e che quindi si riconosce appartenente ad un'unica comunità sotto il profilo dell'*ethos*, dell'*ethos* e del *demos*. Proprio diversi Stati federali o quasi-federali del tempo presente (Svizzera, Canada, ecc.) non coincidono necessariamente con tale modello, eppure senza dubbio rappresentano delle democrazie: in alcuni casi addirittura (Unione indiana) con il coinvolgimento in misura apprezzabile di più di un miliardo e quattrocento milioni di abitanti, che parlano non meno di undici

⁵² Per la verità, si potrebbe anche sostenere che l'affermazione si riferisce scopertamente alle istituzioni e al popolo di uno Stato nazionale, e tende a rapportarsi ad uno schema di pensiero sostanzialmente stato-centrico, volutamente ignorando che il sistema istituzionale comunitario può – e intenderebbe – invece evolvere verso un compiuto assetto federale, secondo la visione di una diversa statualità condivisa, pienamente conforme al principio democratico, ma in cui la rappresentanza degli Stati – analogamente a quanto avviene per i cittadini – possa realizzarsi in forma politica e democratica piuttosto che per via diplomatica e negoziale.

⁵³ Questo celebre scambio di opinioni è riportato in G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro e J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino: Einaudi, 1996, e segnatamente nella parte dell'opera intitolata *Prospettive europee* (Dieter Grimm, *Una costituzione per l'Europa?* pp. 339-367; Jürgen Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, pp. 369-375, poi in *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Milano: Feltrinelli, 2013, pp. 167 ss.). Habermas aveva già espresso nel 1991 le sue considerazioni in proposito, in particolare sul "patriottismo costituzionale" (in *Morale, Diritto, Politica*, Torino: Einaudi, 1992, pp. 105 ss.). Il termine di "federazione incompiuta" sopra riportato è mutuato dal titolo del noto libro del primo presidente della Commissione europea Hallstein (*Europa federazione incompiuta*, Milano: Rizzoli, 1971).

lingue principali⁵⁴. Quindi, piuttosto che un pre-requisito per la nascita e il consolidamento degli istituti democratici, l'esistenza di comunità politiche fondate su culture nazionali largamente maggioritarie, va inteso soltanto come una eventuale variabile per adattare percorsi democratici basati ora sul principio maggioritario (*modello Westminster*) ora su quello consensuale tipico della democrazia consociativa. Una corretta analisi del denunciato deficit democratico dell'Unione europea non va dunque intesa nel senso di richiedere per l'Europa un'architettura istituzionale simile a quella degli Stati-nazione (cosa, del resto, che non potrà realizzarsi facilmente, se solo si pensa che l'Europa non è una nazione, né mai potrà esserlo, essendo per definizione un insieme di nazioni): anche se uno sforzo di adattamento delle istituzioni europee ai principi del parlamentarismo, quale risulta per ultimo dal trattato di Lisbona, denota poi una certa volontà dei governi nazionali di avvicinare l'Unione europea, per quanto possibile, agli usuali istituti democratici degli Stati membri.

C'è da aggiungere inoltre che in questo processo di democratizzazione delle istituzioni comunitarie un obiettivo di notevole successo può essere considerato lo sforzo di assicurare in termini incisivi, e talora anche più efficaci di quanto accade a livello del singolo Stato nazionale, una idonea tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei. Questo risultato si deve anche al fatto che la costruzione dell'Europa comunitaria ha potuto prevedere sin dal suo inizio la presenza di una corte di giustizia pienamente autonoma dalle corti nazionali, e conseguentemente di una giurisprudenza comunitaria estremamente favorevole allo sviluppo "sovranzionale" del processo di integrazione (posizione integrazionista della CGUE, teoria del primato e dell'efficacia diretta, ecc.). In questo senso, il Trattato di Lisbona non ha fatto altro che confermare tale indirizzo, nonostante i tentativi di resistenza, per esempio sul primato della normativa comunitaria, apparsi con le ultime dichiarazioni allegate al Trattato da parte di taluni governi nazionali, ed infine, più di recente, con una pronuncia del tribunale costituzionale polacco, che in merito alla questione del rispetto dei valori che attengono allo stato di diritto (art. 2 TUE) da parte degli Stati membri, ha dichiarato l'incompatibilità di alcuni articoli del Trattato con la Costituzione nazionale, sancendone peraltro la prevalenza rispetto all'ordinamento europeo⁵⁵. In tale contesto – e

⁵⁴ Una compiuta ed esauriente panoramica di consolidate democrazie che nel mondo prescindono dagli aspetti identitari tipici degli Stati-nazione è quella che svolge, fra l'altro, in polemica con Joseph H. H. Weiler, Giuseppe Federico Mancini, *op. cit.*, e in particolar modo nel capitolo quarto intitolato *Per uno Stato europeo* (ivi, pp. 99 ss.). Per quanto si riferisce all'India, occorre ricordare che si deve proprio ad uno scrittore bengalese, Amartya Sen, l'aver ricordato che da tempi immemorabili sono stati presenti istituti democratici nel continente indiano, per la qual cosa la stessa idea di democrazia non può considerarsi un'esclusiva occidentale (Amartya Sen, *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Milano: Mondadori, 2004). Dell'economista e filosofo anglo-indiano ricordiamo anche, tra le altre sue opere, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Milano: Mondadori, 2000. Infine, per quanto si riferisce poi all'importanza del demos, da ritenersi alla fine sostanzialmente irrilevante, vedi Franco Oliva, *La fine ingloriosa di un mito (appunti sulla democrazia)*, Jesolo: Zambon editore, 2009, pp. 228 ss.

⁵⁵ La pronuncia (n. K3/21 del 7.10.2021), resa in base ad un ricorso del capo del governo polacco Morawiecki, prende in esame il rispetto dello "stato di diritto" da parte della Polonia, che le istituzioni comunitarie ritengono violato, sotto il profilo della lesione del principio dell'indipendenza del potere giudiziario, con l'adozione di procedure di selezione dei giudici sostanzialmente in base alla sola nomina del presidente della repubblica, e che al contrario la Corte sostiene siano pienamente legittime in quanto il rispetto dello Stato di diritto, previsto dall'art. 2 TUE, non comporterebbe di per sé le modalità di "istituzionalizzazione" di tale principio, che risulterebbe di esclusiva competenza dello Stato membro. Da qui inoltre la Corte prosegue, dichiarando l'incompatibilità di tale articolo, e degli art. 1, 4 e 19 del Trattato con taluni articoli della Costituzione nazionale, che reputa prevalente rispetto all'ordinamento comunitario. Ora, mentre occorre intanto rammentare che questa Corte, che è giunta a tali conclusioni, è quella riformata in base alle procedure di cui si discute, e che per tale composizione è stata considerata illegittima tanto da una sentenza nazionale (la n. K34/15) che dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa (la 4907/18, Xero Flor c. Polonia), non si può nemmeno tacere il fatto che il livello dello scontro è stato alimentato dalla circostanza che la Polonia in tale situazione rischia di non ricevere i Fondi europei, l'erogazione dei quali, secondo le vigenti norme regolamentari, è sottoposta alla condizione del rispetto dei valori cui prima si è accennato. Come che vada a risolversi lo scontro, è indubbio peraltro che la pronuncia del tribunale costituzionale polacco rappresenta forse il più duro e pericoloso attacco che sia mai stato rivolto al progetto di integrazione europea, dal momento che con lo sgretolamento di quella sovranazionalità che finora ha comunque assicurato il funzionamento del progetto europeo, quanto meno dal punto di vista giuridico, inevitabilmente deriverebbe anche il collasso dell'intera Unione europea e il tramonto di ogni speranza di passaggio entro tempi ragionevolmente brevi ad una compiuta unione federale. Sull'argomento, vedi anzitutto Carlo Curti Gialdino, *In cammino verso la Polesxit? Prime considerazioni sulla sentenza del Tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, in "federalismi.it", anno XIX, n. 24 del 20 ottobre 2021, e poi Martina Coli, *Sfida al primato del diritto dell'Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla Rule of Law? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale*

prescindendo dai ricorrenti tentativi di parte nazionale di annullare l'autonomia dell'ordinamento comunitario - il tasso di democratizzazione dell'Unione non potrà che essere rilevato in concreto, e indipendentemente dalla sua conformità al modello dello Stato nazionale, avuto riguardo piuttosto all'effettiva incidenza dell'insieme dei poteri comunque attribuiti ai cittadini europei (sia come corpo elettorale europeo che come rappresentanza parlamentare espressa nel Parlamento europeo) rispetto alle istituzioni comunitarie rappresentative degli Stati (Consiglio Europeo e Consiglio), o detto altrimenti, nel rapporto di prevalenza, sudditanza o bilanciamento dell'Unione rispetto agli Stati e ai loro governi.

È peraltro del tutto evidente che tale ultima considerazione prelude ad una seria rideterminazione di quello che può considerarsi il perno centrale di tutto il processo politico di costruzione dell'Europa unita, vale a dire la questione della sovranità europea in riferimento alle diverse sovranità nazionali, argomento che andrà ancor più nettamente in discussione nel momento in cui nell'agenda politica degli Stati membri si proverà ad affrontare le problematiche di una inevitabile integrazione nel campo politico-militare dopo quello economico-monetario. Detto altrimenti, sarà allora che il problema del deficit democratico dell'Unione potrà andare definitivamente a soluzione, perché - se sarà risolto positivamente, e cioè con la creazione di un potere democratico europeo - a quel punto sarà anche saldamente nata una autentica democrazia internazionale nel continente europeo, com'era nei voti dei Padri Fondatori, e compiuto il passaggio dell'Europa dall'Unione alla Federazione, cioè da una forma imperfetta di un'aggregazione internazionale di Stati alla forma democratica di governo di un'associazione di Stati e di cittadini.

Archivio

L'Allargamento dell'Unione europea: rischi e opportunità*

Antonino Tobia

L'Unione europea, così come oggi ce la troviamo, è il frutto di piccoli passi, di tanti trattati che si sono ispirati al funzionalismo di Monnet e che è riuscito a creare una sorta di confederazione su basi economiche prima e gradualmente anche sociali e politiche. Il problema dell'ampliamento del Mercato Comune era già presente nello spirito del trattato di Roma ed è stato ogni volta affrontato e risolto, sicché da sei Stati fondatori della CECA si è arrivati oggi a 15 Stati, prossimi a diventare 25 o ancora di più.

Ma perché oggi questo allargamento fa più paura di ieri, sebbene l'ampliamento verso la Gran Bretagna e la Spagna abbia rappresentato qualcosa di più grande per ricchezza e numero di abitanti di questi Stati, rispetto ai dieci Stati, quasi tutti di piccole dimensioni, che già da quest'anno ampliaranno l'Unione europea? La risposta non va cercata nella differenza di culture, che pure è importante, ma nel fatto stesso che l'Europa oggi dispone di una moneta unica e non riesce ad andare avanti nel suo progetto federalista se non si dà una Costituzione, un governo, una Banca centrale sostenuta da un governo, se non si dà una politica estera unitaria sorretta da un esercito di pace e di difesa. Il funzionalismo guicciardiniano del "particolare" deve cedere alla "virtù" machiavelliana, che significa sacrificio dei propri interessi di bottega per la costruzione di qualcosa

costituzionale polacco del 7 ottobre 2021, e Wojciech Brzozowski, C'è del marcio in Polonia? Il significato autentico della sentenza costituzionale del 7 ottobre 2021, "Quaderni costituzionali", n. 4/2921, pp. 971-975.

* Si tratta di un intervento sul tema dell'Allargamento dell'Unione europea che Antonino Tobia, già docente di lettere nei licei e segretario del Gruppo di Trapani dell'Association Européenne des Enseignants, ebbe a tenere durante l'anno scolastico 2003/2004 a un gruppo di giovani interessati al processo di integrazione europea. Il tema dell'Allargamento si ripresenta in questi giorni particolarmente stimolante in considerazione del fatto che a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina tanto quest'ultima che la Moldavia hanno avanzato domanda di adesione all'Unione, domande che sono state accolte dal Consiglio europeo e dal Parlamento europeo, su parere conforme della Commissione europea, sicché ambedue gli Stati si trovano oggi ad avere lo status di Paese candidato. Vale la pena altresì di rilevare che nello stesso periodo anche la Georgia, la piccola repubblica della riva orientale del Mar Nero, nel marzo del 2022 ha rivolto all'Unione analoga domanda, e il Consiglio europeo si è dichiarato disposto a concedere anche alla Georgia lo status di Paese candidato una volta che saranno state attuate alcune riforme ritenute essenziali per l'ingresso nell'Europa comunitaria. Il prof. Tobia è allo stato componente del Comitato direttivo della Sezione di Trapani del Movimento Federalista Europeo e della Direzione della Casa d'Europa "Altiero Spinelli", nonché presidente della locale Libera Università "Tito Marrone" [N. d. R.].

di più nobile. Il problema dell'ampliamento dell'Unione europea ci pone due interrogativi fondamentali: 1. fin dove potranno estendersi le frontiere dell'Unione; 2. in che modo dovrà funzionare l'Unione allargata.

Cominciamo ad analizzare le ragioni che motivano l'allargamento dell'Unione. Ragioni fondamentali: pace, questo il nobile ideale che il Vecchio Continente ha appreso dopo due conflitti mondiali; e ha compreso che corollari della pace sono (a) prosperità, benessere, sopravvivenza – (b) progresso, sviluppo sostenibile.

Il tema della pace è senza dubbio il più importante, se pensiamo al quadro incerto che la politica internazionale oggi presenta. Il crollo del muro di Berlino non è coinciso con al fine dell'anarchia internazionale, anzi per tanti versi l'ha aggravata, se si pensa alla guerra nei Balcani, alle porta di casa nostra prima, alla guerra in Iraq, che non è avviata verso una pacifica conclusione, all'imperialismo americano, che è esploso all'indomani dell'attentato alle Torri gemelle, alla crisi dell'ONU, che non è in grado di assicurare la convivenza pacifica fra i popoli, all'annosa guerra del Medio Oriente, di sempre più difficile soluzione. In questo quadro l'Unione europea non ha saputo finora svolgere un ruolo da protagonista, per le posizioni diverse e contrastanti che hanno di volta in volta caratterizzato la politica estera dei singoli Stati.

Oggi l'uomo della strada è sempre più scettico sulla possibilità di vivere in un mondo di collaborazione e di pace, costretto a vedere limitati i suoi diritti fondamentali: il diritto alla vita, messo in forse dai frequenti attentati; il diritto a viaggiare, che è limitato dalla paura e dalla diffidenza di azioni terroristiche; il diritto a manifestare il proprio credo religioso, con atteggiamenti di rigurgito illuministico contro le religioni positive. A questo punto dobbiamo chiederci se l'allargamento dell'Unione europea possa incidere nel processo di pace mondiale e di stabilità internazionale.

La risposta non può che essere affermativa, e non perché noi siamo dei federalisti, ma perché dal punto di vista razionale non intravediamo altre soluzioni al federalismo, che oggi ha il duro compito di confrontarsi con il fenomeno della globalizzazione. La differenza tra il primo e il secondo è che il federalismo nasce come progetto politico e in Europa, in particolare, è un progetto *in fieri*, che con la moneta unica ha raggiunto un primo importante traguardo; la globalizzazione è un fenomeno selvaggio, senza leggi, che si ispira al motto hobbesiano dell'*homo homini lupus*, tradotto in termini planetari. Il federalismo mira alla pace e al dialogo, la globalizzazione si fonda sullo scontro e sulla prova di forza, ma ha anche il merito di aver dimostrato che le società civili nazionali valicano i confini degli Stati e il rapporto esclusivo con il proprio Stato, per legarsi fra loro fino a perdere qualsiasi connotazione nazionale.

In questo senso il federalismo, come strumento politico per la globalizzazione pacifica dell'umanità, e come ideologia capace di confutare il principio di sovranità nazionale, non può che guardare positivamente all'allargamento dei confini dell'Unione europea, ma allo stesso tempo il Movimento Federalista Europeo non può non guardare alla società civile che in questo campo chiede garanzie. Pacifismo, federalismo e società civile globale debbono procedere assieme attraverso relazioni reciproche, se è vero che le bandiere della pace hanno sventolato a milioni nei diversi continenti alla vigilia dell'attacco degli Stati Uniti e della Gran Bretagna contro l'Iraq. L'obiettivo comune non è quello della pace gandhiana o passiva ma al contrario quello di diffondere la cultura della pace, che passa attraverso l'internazionalizzazione dei diritti umani e la mondializzazione dell'economia fondata su regolamenti transnazionali.

Il federalismo, in questo senso, e solo il federalismo di marca europea, che è un po' diverso da quello americano, almeno sul piano dei diritti sociali e del liberismo, rende possibile la formazione di un governo democratico di dimensioni tali da abbracciare un'intera regione del mondo, dall'Irlanda ai confini della Russia, che in futuro potrà e dovrà costituire un modello da estendere a tutto il mondo. Ma un punto che normalmente viene trascurato nell'affrontare il tema di un governo mondiale, è il problema della distanza governanti-governati, cioè del difetto di democrazia, che viviamo all'interno dello Stato nazionale, come all'interno dell'Unione europea ed delle organizzazioni internazionali, vedi Nazioni Unite. Per limitare i danni di questo processo occorre che esso si basi sempre di più sulla società civile e sulla partecipazione popolare, senza le quali si svuoterebbe di significato.

L'ampliamento dell'Unione europea rientra nel progetto kantiano della Pace perpetua. Il filosofo tedesco immaginava un ordinamento cosmopolitico, la federazione mondiale, che subordinava alla qualità degli ordinamenti interni. Sosteneva, infatti, che solo tra Stati di diritto, che

chiamava repubbliche, poteva svilupparsi un legame di tipo democratico e federale, tale da rendere impossibile la guerra. In effetti, Kant prevedeva un primo nucleo federale di repubbliche, suscettibile di espandersi al mondo intero. Storicamente tale nucleo è identificabile nell'Unione europea, dagli anni '50 in poi in continua espansione. A chi si chiede come si passi da tale nucleo sempre più consistente alla federazione mondiale, la risposta è una sola: attraverso la diffusione della democrazia, diffusione e non esportazione; noi rigettiamo il principio della guerra preventiva che esporti la democrazia nei popoli che non ne usufruiscono. La democrazia si conquista con il lento progresso sociale, politico, economico, giuridico, che non può essere esportato, come ci ha insegnato il fallimento della rivoluzione partenopea del 1799 e l'acuta analisi di Vincenzo Cuoco su tale fenomeno. I *mass media* possono aiutare oggi ad accelerare tale processo, che potrà viaggiare insieme alla globalizzazione dell'economia e della finanza.

Albertini, nel suo testo fondamentale *Il federalismo* sosteneva che il fine del federalismo è la pace. Il raggiungimento di tale obiettivo politico passa oggi attraverso l'allargamento dell'Unione europea, pur con le difficoltà che tale allargamento comporterà ai fini dell'organizzazione interna e della direzione di una realtà socio-politica tanto grande e importante. Ma oggi è l'unica scommessa con la storia se si vuole ridimensionare l'imperialismo americano, se si vogliono evitare nuove guerre contro gli Stati canaglia, se si vuole aiutare l'America ad avere meno paura e a ritornare a dialogare democraticamente con gli altri popoli della Terra, attraverso la via diplomatica, senza fare ricorso alla violenza. Ma all'obiettivo della pace si accompagna la soddisfazione dei bisogni umani vitali della società globale, cioè la lotta alla povertà, all'ignoranza, alle malattie, che angustiano tanti popoli più vicini a noi di quanto non si creda.

L'Europa è solo una tappa importante, certo la più importante di questo itinerario dell'umanità. Ma se non ne sapremo cogliere l'importanza, la storia non arresterà il suo corso, andrà avanti, e per i nostri Stati nazionali del Vecchio Continente tornerà il Medioevo della cultura, della politica, della difesa, mentre altre potenze da oriente già premono per assumere il ruolo di protagoniste della scena mondiale.

Biblioteca

I Libri

- BADINI Antonio, *La marcia russa. Vladimir Putin e la costruzione del potere mondiale*, Roma: LUISS, 2018 (pp. 125, € 12)
- BETTI Emilio, *Scritti di storia e politica internazionale*, a cura di L. Fanizza, Firenze: Le Lettere, 2008 (pp. 475, € 40.00)
- BLOM Philipp, *La grande frattura. L'Europa tra le due guerre (1918-1938)*, Milano: Feltrinelli, 2019 (pp. 575, € 13.00)
- BOECKH Katrin e VÖLKL Ekkehard, *Ucraina. Dalla rivoluzione rossa alla rivoluzione arancione*, Trieste: Beit, 2009 (pp. 343, € 24)
- BRECHER Jeremy e COSTELLO Tim, *Contro il capitale globale. Strategie di resistenza*, Milano: Feltrinelli 2002 (pp. 246 € 7.23)
- CAMPI Alessandro, *Il fantasma della nazione. Per una critica del sovranismo*, Venezia: Marsilio, 2023 (pp. 205, € 15.00)
- CATTANEO Carlo, *Diritti umani. Io sono Carlo Cattaneo*, Milano: Feltrinelli, s.i.d. (pp. 101, s.i.p.)
- CERRONI Umberto, *Le radici culturali dell'Europa*, Lecce: Manni, 2001 (pp. 118, € 9.29)
- COSPITO Giuseppe, *Egemonia. Da Omero ai Gender Studies*, Bologna: il Mulino, 2021 (pp. 180, € 14.00)
- DANTE, *Monarchia*, a cura di F. Sanguineti, Milano: Garzanti, 2018 (pp. 163, € 9.00)
- EVANS Richard J., *Il Terzo Reich al potere 1933-1939*, Milano: Mondadori, 2010 (pp. 846, € 35.00)
- GALEOTTI A. Elisabetta, *La politica del rispetto I fondamenti etici della democrazia* Roma-Bari: Laterza 2010 (pp. 189 € 12)
- GANDHI, *Per la pace. Aforismi*, a cura di Thomas Merton, Milano: Feltrinelli, 2010 (pp. 127, € 7.00)
- GARLAND David, *La pena di morte in America. Un'anomalia nell'era dell'abolizionismo*, Milano: il Saggiatore, 2013 (pp. 444, € 35.00)
- GIOVANA Mario, *Giustizia e Libertà in Italia 1929-1937*, Torino: Bollati Boringhieri, 2005 (pp. 533, € 35.00)
- GRASSI Davide, *Le nuove democrazie. I processi di democratizzazione dopo la caduta del Muro di Berlino*, Bologna: il Mulino, 2008 (pp. 293, € 25.00)
- GRILLI DI CORTONA Pietro, *Come gli Stati diventano democratici*, Roma-Bari: Laterza, 2009 (pp. 195, € 19.00)
- GUDKOV Lev e ZASLAVSKY Victor, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, Bologna: il Mulino, 2010 (pp. 208, € 15.00)
- HUGO Victor, *Diventare cittadini. Io sono Victor Hugo*, Milano: Feltrinelli, s.i.d. (pp. 108, s.i.p.)
- IRVIN Robert, *Lumi dall'Oriente. L'orientalismo e i suoi nemici*, Roma: Donzelli, 2008 (pp. 351, € 30.00)
- JESURUM Stefano, *Israele nonostante tutto*, Milano: TEA, 2006 (pp. 200, € 8.00)
- LETTA Enrico, *La comunità competitiva L'Italia, le libertà economiche e il modello sociale europeo* Roma: Donzelli 2001 (pp. 107 € 7.75)
- LUTTWAK Edward N., *Il risveglio del drago. La minaccia di una Cina senza strategia*, Milano: Rizzoli, 2012 (pp. 281, € 18)
- NAPOLEONI Loretta, *Economia canaglia. Il lato oscuro del nuovo ordine mondiale* Milano: il Saggiatore 2009 (pp. 310 € 12)
- OREGLIO Flavio, *Storia curiosa della scienza. Le radici pagane dell'Europa*, Milano: TEA, 2011 (pp. 209, € 8.50)
- PASCAL Blaise, *Vero falso. Io sono Blaise Pascal*, Milano: Feltrinelli, s.i.d. (pp. 75, s.i.p.)
- PORTELLI Alessandro, *Il ginocchio sul collo. L'America, il razzismo, la violenza tra presente, storia e immaginari*, Roma: Donzelli, 2020 (pp. 194, € 17.00)
- RAWLS John, *Lezioni di storia della filosofia politica*, Milano: Feltrinelli, 2012 (pp. 514, € 15.00)

- RISCOSSI Andrea, *Bandiera arancione la trionferà. Le rivoluzioni liberali nell'est europeo*, Milano: Melampo, 2007 (pp. 259, € 15)
- ROGER Philippe, *Il nemico americano. Genealogia dell'antiamericanismo francese*, Palermo: Sellerio, 2008 (pp. 541, € 28)
- ROMANO Sergio, *Lettera a un amico ebreo*, Milano: TEA, 2002 (pp. 179, € 8.00)
- Putin e la ricostruzione della Grande Russia, Milano: Longanesi, 2016 (pp. 156, € 18.00)
 - Trump e la fine dell'American Dream, Milano: TEA, 2017 (pp. 121, € 10.00)
- ROSA Jean-Jacques, *Il secondo XX secolo. Declino delle gerarchie ed avvenire delle nazioni*, Bari: Dedalo, 2002 (pp. 388, € 19.63)
- ROSSI Ernesto, *Epistolario 1943-1967. Dal Partito d'Azione al centro-sinistra a cura di M Franzinelli*, Bari: Laterza 2007 (pp 554 € 38)
- SALVADORI Massimo L., *Democrazia. Storia di un'idea tra mito e realtà*, Milano: Feltrinelli, 2020 (pp. 507, € 16.00)
- SCHIAVONI Aldo, *L'Occidente e la nascita di una civiltà planetaria*, Bologna: il Mulino, 2022 (pp. 180, € 15.00)
- SOMMELLA Roberto, *Euxit. Uscita di sicurezza per l'Europa*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2016 (pp. 85, € 10.00)
- THOREAU Henry David, *Disobbedienza civile*, Milano: Feltrinelli, 2022 (pp. 89, € 7.00)
- VARMA Pavan K., *Dentro l'India. Potere, ricchezza, tecnologia, nazionalismo*, Torino: Lindau, 2008 (pp. 321, € 22.50)
- VÁZQUEZ MONTALBÁN Manuel, *Pamphlet dal pianeta delle scimmie*, Milano: Feltrinelli, 2010 (pp. 129, € 6.50)
- WALZER Michael, *Esodo e rivoluzione*, Milano: Feltrinelli, 2018 (pp. 111, € 8.00)
- ZAMAGNI Vera, *Occidente*, Bologna: il Mulino, 2020 (pp. 127, € 12.00)

I Volumi collettanei

- COLETTI Raffaella (cur.), *La questione orientale. I Balcani tra integrazione e sicurezza*, Roma: Donzelli 2018 (pp 139 € 25):
- Fassino Piero, *Prefazione*
 - Coletti Raffaella, *Introduzione. La sfida dei Balcani*
 - Abram Marco, *L'allargamento dell'Ue, i paesi post-jugoslavi e la memoria dei conflitti degli anni novanta*
 - Bonomi Matteo, *Balcani occidentali e Unione europea: considerazioni di politica economica*
 - Selenica Ervjola, *Allargamento europeo, radicalizzazione e giovani nei Balcani occidentali*
 - Stocchiero Andrea, *La Macroregione Eusair: uno strumento per l'integrazione europea dei Balcani occidentali dal basso?*
 - Poli Eleonora, *Il ruolo britannico nel Processo di Berlino ai tempi della Brexit*
 - Martino Francesco, *Il processo di Berlino e gli altri: Turchia, Russia, Cina*
 - Sekulić Tatjana, *Cittadinanza europea tra exit ed enter: quale ruolo per il processo di Berlino?*
- CRAINZ G., *Il Sessantotto sequestrato. Cecoslovacchia Polonia Jugoslavia e dintorni* Roma: Donzelli 2018 (pp 194 € 19.50):
- Crainz Guido, *L'Europa che non abbiamo capito*
 - Kolář Pavel, *La Primavera di Praga: contraddizioni ed eredità*
 - Goldkorn Wlodek, *La Varsavia che l'Occidente non ha voluto vedere*
 - Janigro Nicole, *Ambiguità e doppezze del '68 jugoslavo*
 - Bravo Anna, *Parigi/Praga: dalla differenza alla separazione*
- GOGLIA Luigi, MORO Renato e NUTI Leopoldo (cur.), *Guerra e pace nell'Italia del Novecento. Politica estera, cultura politica e correnti dell'opinione pubblica*, Bologna: il Mulino, 2006 (pp. 645, € 36.00):
- Goglia L., Moro R. e Nuti L., *Introduzione*
- PARTE PRIMA: LA CULTURA DELLA GUERRA NELL'ITALIA DELLA PRIMA METÀ DEL '900
- Melograni Piero, *Guerra, Stato e nazione dalla prima alla seconda guerra mondiale*
 - Minniti Fortunato, *Il sogno della grande potenza*
 - Jacopini Luigi Scoppola, *I socialisti di fronte al bivio della pace e della guerra (1904-1917)*
 - Cremasco Maurizio, *L'interventismo nelle riviste fiorentine del primo Novecento*
 - Conti Giuseppe, *La guerra del fascismo*
 - Bartoloni Stefania, *Da una guerra all'altra: le infermiere della Croce Rossa fra il 1911 e il 1945*
 - Volterra Alessandro, *Le guerre degli ascari d'Italia*
 - Rapone Leonardo, *L'antifascismo italiano tra guerra passata e guerra ventura*
- PARTE SECONDA: L'EREDITÀ DELLA GUERRA
- Di Nolfo Ennio, *Guerra, Stato e nazione nel secondo dopoguerra*
 - Focardi F., Klink-hammer L., *La rimozione dei crimini di guerra dell'Italia fascista: la nascita di un mito autoassolutorio (1943-1948)*
 - Graglia Piero, *Europeismo, alternativa o antidoto alla guerra?*
 - Scarantino Anna, *Associazioni di donne per la pace nell'Italia di De Gasperi*
- PARTE TERZA: IL MONDO CATTOLICO TRA GUERRA E PACE
- Moro Renato, *I cattolici italiani tra pace e guerra: dall'inizio del secolo al Concilio Vaticano II*
 - Mugnaini Marco, *La diplomazia di Paolo VI di fronte ai problemi della guerra e della pace*
 - Ceci Giovanni Mario, *Il mondo cattolico italiano e la crisi degli euromissili*
- PARTE QUARTA: L'ITALIA DALLA «NON GUERRA» AL PEACEKEEPING
- Nuti Leopoldo, *Linee generali della politica di difesa italiana (1945-1989)*
 - Guderzo Massimiliano, *Pace e integrazione: l'Italia tra Stati Uniti e CEE*
 - Bagnato Bruna, *Tra il passato della guerra e il futuro della pace. Interessi economici e timori politici nell'azione italiana verso l'URSS di Kruscev*

- Guasconi Maria Eleonora, *L'Italia e la via europea alla pace (1969-1973)*
- Maniscalco Maria Luisa, *Forze armate postnazionali: identità e ruolo del militare tra guerra e pace*
- Segala Piergiorgio, *La gestione della conflittualità. Dalla strategia delle missioni di pace alla strategia di quelle di sicurezza*

NUOVO Lorenzo e SPADARO Stelio (cur.), *L'europeismo nella cultura giuliana. Un'antologia, 1906-1959*, Gorizia: LEG editrice, 2010 (pp. 228, € 22.00):

- Todero Fabio, *Prefazione*
- Nuovo L. e Spadaro S., *Introduzione*
- *Il nostro programma*
- Slataper Scipio, *La vita nello spirito*
- Harasim Gemma, *Lettere da Fiume*
- Burich Enrico, *Italiano all'estero. Studenti italiani a Budapest*
- Vivante Angelo, *L'imperialismo della paura*
- Stuparich Giani, *Gli Czechi*
- Stuparich Carlo, *Lettera a Scipio Slataper*
- Benco Silvio, *La nostra parola*
- Oberdorfer Aldo, *I problemi della Venezia Giulia*
- *Per la libertà*
- Antoni Carlo, *Storicismo e antistoricismo*
- Schiffrer Carlo, *Geografia e politica nel pensiero di Carlo Cattaneo*
- Foschiati Gabriele, *Trieste e il suo problema politico*
- Valiani Leo, *Problemi della Federazione europea*
- Pincherle Bruno, *Noi e gli slavi*
- Apih Elio, *L'atteggiamento dei partiti a Trieste in rapporto alla situazione attuale*
- Antoni Carlo, *L'età liberale*
- Paladin Giovanni, *La questione dalmatica vista da Nicolò Tommaseo e da Antonio Baiamonti*
- Comessatti Guido, *Europa o guerra*
- Ciacchi Aurelio, *Triplice alleanza e Patto balcanico*
- Gruber Benco Aurelia, *Nasce a Trieste l'Associazione degli Universitari d'Europa*
- Agnelli Arduino, *Le conclusioni federalistiche dei primi sostenitori della Mitteleuropa*
- Forti Fabio, *La Resistenza patriottica giuliana nello spirito risorgimentale ed europeistico*

Le Riviste

“il Mulino”, anno LXXI, n. 519 (3/2022), Bologna, il Mulino:

- Capussela Andrea, *Liberalismo e libertà*, p. 10
- Pombeni Paolo, *Nazione e comunità di destini*, p. 158
- Lazar Marc, *Emmanuel Macron, un presidente dimezzato*, p. 167
- Greco Tommaso, *Il sogno di Einstein. Una rilettura del pacifismo giuridico*, p. 205
- Nitsch Carlo, *Filosofia, politica, guerra a settant'anni dalla scomparsa di Benedetto Croce*, p. 223

“Il Federalista”, anno LXIII, n. 2-3/2021, Pavia, EDIF:

- Spoltore Stefano, *Russia e Cina unite per un nuovo ordine mondiale*, p. 115
- Rossolillo Giulia, *Verso una reale democrazia europea*, p. 137
- Aloisio Salvatore, *La centralità della riforma della Commissione europea nel quadro istituzionale dell'UE*, p. 144

“il Federalista”, anno LXIV, n. 1/2022, Pavia, EDIF:

- Rossolillo Giulia, *L'attualità del regime finanziario della CECA*, p. 9
- Berardi Daniele, *Un esercito europeo per le sfide della storia*, p. 38
- Milanese Paolo, *Corsi e ricorsi nella politica estera degli USA*, p. 41

“Rivista italiana di storia internazionale”, anno V, n. 1/2022, Bologna, il Mulino:

- Pompejano Daniele, *America Latina, liberal-populismo, democrazia e democratizzazione*, p. 99

IL PENSIERO FEDERALISTA è un bollettino interno, a periodicità variabile, dell'Istituto Siciliano di Studi Europei e Federalisti “Mario Albertini”, struttura operativa della Casa d'Europa “Altiero Spinelli” di Erice, che viene inviato gratuitamente ai membri dell'Istituto e agli appartenenti alle Organizzazioni del Movimento Europeo in Sicilia che ne facciano richiesta. Presidente dell'Istituto è Rodolfo Gargano, direttore Elio Scaglione (elio.scaglione@hotmail.it), segretario amministrativo Andrea Ilardi (cell. 328-3628179). Sono Membri onorari: Giusi Furnari Luvarà (Messina), Eugenio Guccione (Palermo), Francesco Gui (Roma), Sergio Pistone (Torino), Dario Velo (Pavia) - Anno XXII n. 1, Febbraio 2023 – Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 Casa Santa, 91016 Erice (Trapani) – Website: www.fedeuropa.org — E-mail: istituto.albertini@fedeuropa.org — Tel. 0923.551745/891270/539729 — Fax 0923.558340