

# IL PENSIERO FEDERALISTA

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

## Primo Piano

**Raccogliamo l'esempio di Spinelli, affermando l'interesse comune europeo e tenendo fermo il legame storico tra i maggiori Paesi fondatori\***

**Giorgio Napolitano**

Sono molto grato al Presidente Anselmi e a tutti coloro che con esemplare tenacia tengono viva in Italia la nobile tradizione del Movimento Federalista. Grato per un riconoscimento generosamente motivato che mi onora e che tanto più apprezzo in quanto è stato in precedenza conferito a uno dei più rispettati protagonisti italiani della costruzione europea, Carlo Azeglio Ciampi. Grato ancor più per l'occasione che mi si offre di rendere omaggio alla figura di Altiero Spinelli nell'imminenza del 30° della sua scomparsa. E il fatto che abbiano voluto condividere questa occasione il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, e insieme con lui il Presidente del Senato, che ringrazio per il suo caloroso e non formale saluto, e il Ministro degli Affari Esteri, ha un significato che tutti possono intendere. Gliene siamo riconoscenti. Insieme con loro saluto cordialmente tutte le autorità e personalità presenti, e con particolare affetto Renata Colorni, tanto cara ad Altiero e Ursula, come tutte le sue sorelle.

Sulle idee di Spinelli, sullo straordinario dispiegarsi del suo impegno, e dunque sulla sua eredità ho avuto modo, nel tempo, di esprimermi pubblicamente a più riprese, a partire dall'intervento che tenni alla Camera nel primo anniversario della sua scomparsa. Ancora di recente ho voluto ricordare, all'Università di Pavia, quanto io debba al suo insegnamento, e come assolutamente singolare sia stata la sua vicenda. La lunga e travagliata esperienza di Spinelli in carcere e al confino era culminata nella grande ideazione - insieme con Ernesto Rossi e Eugenio Colorni - del Manifesto di Ventotene. Caduto il fascismo, egli tornò finalmente libero, ma in assoluta solitudine politica. Iniziò dunque la sua lunga marcia, forte soltanto del senso della sua missione. Ma per riflettere qui oggi sull'arduo cammino del processo di integrazione europea e sul modo di affrontare le scelte che ci stanno davanti, vorrei partire dall'ultimo messaggio che Altiero Spinelli, "giunto quasi (così scrisse) all'estremo dei miei anni" consegnò - marzo 1986 - nella premessa a una seconda parte della sua autobiografia, poi rimasta solo abbozzata. In quella "Premessa" egli evocò le sconfitte sue e del Movimento Federalista, e dunque della causa dell'unità europea. E volle dire: "Nessuna di quelle sconfitte ha però lasciato in me quel rancore contro la realtà che così spesso alligna nell'animo degli sconfitti. (...) Bisogna sentire che il valore di un'idea, prima ancora che dal suo successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte". E in effetti, l'Europa unita, nel suo farsi da 65 anni a oggi, ha conosciuto non poche e non lievi crisi, e vere e proprie sconfitte.

---

\* Si tratta del discorso che il Presidente emerito sen. Giorgio Napolitano ebbe a pronunciare nell'aula del Senato il 22 gennaio 2016, per la consegna del premio Altiero Spinelli da parte del Movimento Federalista Europeo. Com'è noto, Giorgio Napolitano è scomparso lo scorso 22 settembre 2023, tra la viva commozione e il sincero rimpianto in particolare da parte dei federalisti, ed è ora con questi sentimenti che qui riportiamo il suo intervento reso in tale occasione, nella consapevolezza che tutti noi continueremo in futuro, nel solco di Spinelli, ad apprezzare e condividere anche speranze e moniti di Giorgio Napolitano volti alla costruzione dell'Europa federale [N. d. R.].

Quando si dice che l'integrazione europea è avanzata attraverso crisi ricorrenti, ci si riferisce a vicende che non è possibile porre tutte sullo stesso piano. Di certo, da un lato, vicende di tensione e di crisi nei rapporti tra Stati membri della Comunità e nei rapporti tra Stati nazionali e istituzioni europee. Tra le più note la crisi insorta negli anni '60 tra la Francia di De Gaulle e la Comunità (la cosiddetta crisi della "sedia vuota"). E, nella seconda metà degli anni '70, la crisi tra la Gran Bretagna guidata dalla signora Thatcher, e la Comunità. Si trattò della polemica sul "giusto ritorno", con la poco flemmatica Primo Ministro britannica che urlò "voglio indietro i miei soldi" (*I want my money back*). Quelle crisi nascevano non solo da interessi divergenti e da abnormi pretese nazionali, ma da visioni opposte dell'unità europea. E vennero, come poi altre, risolte attraverso compromessi, adattamenti, ambiguità, suscitando delusioni e insoddisfazioni nei più coerenti fautori dell'integrazione. Altra, e ben più grave cosa, sono state le sconfitte: in quanto hanno interrotto o deviato, per un non breve periodo, il corso della costruzione europea.

La prima e più grave sconfitta fu quella del rigetto del Trattato CED nel 1954. In che senso ne fu deviato il corso della costruzione europea? Ricordiamolo: la Comunità a Sei era stata delineata e varata nel maggio 1950 con la Dichiarazione Schuman di altissima ispirazione e visione politica. Si partì, è vero, da una scelta che apparve tecnica: la messa in comune della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio. Ma in effetti si intese intervenire su un punto "decisivo" anche se "limitato", cioè sulla "fabbricazione di strumenti bellici" di cui le vaste regioni francesi e tedesche erano state "più costantemente le vittime". L'obiettivo esplicito nella Dichiarazione era di rendere "materialmente impossibile qualsiasi nuova guerra fra la Francia e la Germania". E che cosa di più politico poteva esserci nell'obiettivo della pace in Europa? La Comunità del Carbone e dell'Acciaio, introdotta nel 1951-52, fu concepita come "il primo nucleo concreto di una Federazione europea", così nettamente definita.

E infatti si decise subito dopo, nel 1953, di lanciare il progetto di Trattato istitutivo della CED, Comunità Europea di Difesa. Già la creazione di una difesa comune avrebbe presentato un alto valore politico in senso federale: e solo ora, forse, possiamo comprendere quanto fu grave il bloccare sul nascere quella scelta, destinata a rimanere a tutt'oggi un essenziale anello mancante della costruzione europea. Ma decisiva, politicamente, fu l'iniziativa di De Gasperi, in stretta intesa con Spinelli – una straordinaria, emblematica collaborazione – di introdurre in quel Trattato l'articolo 38. Esso prevedeva un'*Assemblea ad Hoc*, effettivamente riunitasi già nel marzo 1953, per adottare il "Progetto di Statuto di una Comunità Politica Europea", redatto in 117 articoli. E oggi è impressionante vedere quanto lontano si fossero spinte le nuove leadership democratiche, rapidamente affermatesi in Italia e in Germania, nel prospettare a Paesi sconvolti dalla dittatura, dalla guerra e dalla sconfitta, un orizzonte radicalmente nuovo. Lo fecero pur tra divisioni e opposizioni nei loro Paesi, cogliendo le speranze dei popoli impegnati nell'immane compito della ricostruzione e aspiranti a un futuro migliore. Rispetto all'audacia di leader come De Gasperi e Adenauer, quanto appare avvilito l'angustia degli orizzonti e dei calcoli che tanto pesa oggi sulle decisioni degli Stati membri dell'Unione europea!

Ma il voto con cui l'Assemblea nazionale francese bocciò il Trattato CED nell'agosto 1954, ne fece crollare tutto l'impianto politico. E divenne reale il rischio che si dissolvesse il processo di integrazione appena avviato e ancora fragilissimo. Altiero Spinelli avvertì nel profondo quel rischio, e alla sconfitta non reagì "con rancore verso la realtà", ma mettendosi all'opera per salvare il cammino dell'integrazione europea. Si mise all'opera in stretta sintonia con l'altro grande ispiratore e stratega dell'unità europea, Jean Monnet. Ma fu giocoforza deviare il corso della costruzione europea da politica a strettamente economica. Un ambito molto importante ma in ultima analisi asfittico, in cui questa costruzione sarebbe stata a lungo costretta. Sappiamo

come se ne uscì, anche grazie a un forte contributo italiano: dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma del 1957, che fondarono la Comunità Economica Europea. E in quella dimensione, certo, furono conseguiti storici risultati di progresso per tutti, scanditi da richieste di adesione e ingressi di nuovi Stati nel processo di unità dell'Europa. Ma finalmente un nuovo grande passo avanti sul terreno politico fu compiuto nel 1979 con l'elezione diretta del Parlamento Europeo. E di lì riparte il cammino di Altiero Spinelli che, eletto deputato, porta avanti un formidabile sforzo per aggregare consensi attorno al progetto di Trattato istitutivo dell'Unione, portandolo trionfalmente all'approvazione del Parlamento di Strasburgo nel febbraio 1984. Sono, si badi, passati 30 anni dalla sconfitta della CED; e tuttavia sopravviene una nuova sconfitta per Spinelli, quella del tentativo di rendere operante il progetto approvato da un Parlamento europeo privo di potere costituente. Dai negoziati tra governi scaturì quell'Atto Unico con cui Spinelli polemizzò duramente, ma rimettendosi poi ancora una volta all'opera, con le ridotte energie e lo scarso tempo che gli restavano, per aprire la strada a quella che fu la graduale introduzione di elementi importanti del suo progetto nei successivi trattati europei.

Dopo la scomparsa di Spinelli, fu il trattato di Maastricht a segnare una svolta in senso federale, dando vita alla moneta unica, alla Banca Centrale Europea, con delega dunque, da parte degli Stati nazionali, della sovranità monetaria a istituzioni sovranazionali. Si trattò di un reale, rilevante approfondimento dell'unità europea, e nello stesso tempo si preparò il grande allargamento dell'Unione. Questo richiedeva però un nuovo impegno di rilancio ideale e di costituzionalizzazione di quella che stava per diventare una Unione a 25 e poi a 27 membri. Da molteplici discussioni ed elaborazioni feconde nacque il Trattato che stabiliva una Costituzione per l'Europa, firmato da tutti gli Stati interessati. Tuttavia – nuova drammatica sconfitta – fu ben presto affossato dall'esito dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. E ciò confermò ancora una volta quanto sia stato travagliato e spesso spezzato il cammino dell'Europa unita. E la grande novità dell'Unione monetaria rimase fatalmente indebolita, in quanto priva di pilastri politici. Essa non divenne, oltre che monetaria, anche Unione economica effettiva.

Quasi un decennio fa, sono poi intervenute a condizionare pesantemente le scelte dell'Unione europea la crisi globale e le sue ricadute finanziarie ed economiche in Europa e in particolare nell'Eurozona. Ci si è da allora concentrati inevitabilmente, ma con scarso respiro politico, su quelle angosciose problematiche comprensibilmente destinate a dominare le popolazioni, le opinioni pubbliche, le reazioni degli Stati membri. Si è puntato perciò affannosamente, in chiave intergovernativa, a sancire, com'era d'altronde necessario, maggiore concertazione e disciplina nelle politiche di bilancio. Ma quelle decisioni non hanno toccato le politiche economiche nella loro più ampia accezione e dimensione. E scelte rimaste nel quadro di quel che è stata definita l'austerità, hanno mostrato la corda.

Bisogna perciò andare oggi avanti sulla via di una più complessiva integrazione e di una visione pienamente politica. In questo senso si sono elaborate nuove proposte (quelle, in particolare, dei Presidenti delle istituzioni europee): ma il passo è lento, le esitazioni e contraddizioni molte, e a complicare drammaticamente il quadro interviene la crisi migratoria, e con essa emerge una crisi degli stessi fondamenti ideali dell'Unione, dei consensi dei cittadini-elettori, degli equilibri politici nazionali, e della funzionalità degli assetti istituzionali europei. Più crisi, diciamo pure, sfociate in un solo intricato coacervo di rischi e di sfide. È a sciogliere quei nodi critici che si deve oggi lavorare, e l'Italia deve contribuire, ispirandosi sempre al vivissimo messaggio ed esempio di Spinelli.

Il che significa combattere le spinte centrifughe e i rigurgiti nazionalistici che davvero minacciano come non mai l'edificio e il futuro della costruzione europea. E se questa vacillasse, noi europei – i nostri Paesi tutti, senza eccezione – saremmo relegati ai margini dello sviluppo mondiale, e della ricerca di un nuovo ordine mondiale. Sono queste le inoppugnabili nuove motivazioni del progetto di unità europea: in quanto dettate imperativamente dai cambiamenti avvenuti nelle realtà e nei rapporti di forza mondiali, che conferiscono drammatica verità alle profetiche parole di Jean Monnet nel 1976: "...oggi i nostri popoli debbono imparare a vivere insieme sotto regole e istituzioni comuni liberamente consentite se vogliono raggiungere la dimensione necessaria al loro progresso e restare padroni del loro destino. Le nazioni sovrane del passato non sono più il quadro in cui esse possano risolvere i problemi del presente". Altro che rientro nei confini degli Stati nazionali, altro che rilancio delle sovranità nazionali, come predicano gli euroscettici, gli "eurodistuttori"! Ed è tempo, aggiungo, di reagire al vilipendio continuato che viene rozzamente da quella parte nei confronti delle conquiste dell'integrazione e unità europea. Reagirvi non solo sul piano della verità storica ma anche valorizzando i passi avanti che pur in questo così tormentato periodo si sono fatti. Ne citerò alcuni. Il ruolo assunto dalla BCE a tutela della moneta unica, per la tenuta e la ripresa delle nostre economie; le tappe già raggiunte sulla via dell'unione bancaria; la maggiore unitarietà e incisività della politica estera e di sicurezza comune al fine della felice soluzione della crisi in Iran, della paziente ricerca di intese per la Siria e in Libia, e contro la maggiore complessiva minaccia, quella del terrorismo islamico. È necessario accompagnare a motivate insoddisfazioni e critiche per il presente stato dell'Unione Europea, l'attenzione a non avallare mai nessun catastrofismo. È questo il compito di tutte le forze europeiste.

E ora parliamo pure dell'Italia, senza sfuggire a un'attualità che per più versi ci preoccupa. Vorrei dire a tale proposito solo quel che l'esperienza storica e l'insegnamento di Spinelli suggeriscono. Tra Roma e Bruxelles non c'è nessuna resa dei conti in vista, se non nei titoli a sensazione di qualche giornale. Non possono esserci "rese dei conti" tra un Paese, l'Italia, che si è identificata col processo di integrazione europea fin dal suo primo avvio, e un'istituzione, la Commissione, in cui l'Italia ha sempre visto il fulcro – insieme con il Parlamento di Strasburgo - di un'Europa sovranazionale. Possono e debbono esserci – oltre le escandescenze polemiche e nel reciproco rispetto – confronti e chiarimenti obbiettivi concentrati sulle effettive divergenze da superare. Intese ragionevoli certamente si raggiungeranno, anche sull'interpretazione, applicazione e semplificazione di regole importanti, e innanzi tutto con la Commissione. L'Italia ha, nel tempo, dato alla Commissione di Bruxelles, in funzioni di guida o di alta responsabilità, uomini di sicura tempra europeista. Innanzi tutto, non dimentichiamolo, lo stesso Altiero Spinelli, Commissario dal 1970 al 1979. E l'Italia ha anche espresso, al livello europeo, non pochi *civil servants* e rappresentanti diplomatici di grande valore.

Né sono mancati, tra i governanti dell'Italia repubblicana, esempi di dignità e autorevolezza nei rapporti con le istituzioni europee. Sono rimaste agli atti tracce dell'apporto decisivo dell'Italia, in particolare di alcune Presidenze di turno italiane, in momenti cruciali per l'avanzamento della costruzione comune. L'Italia è stata, e più che mai resta, portatrice delle istanze e delle soluzioni più avanzate per il progresso dell'integrazione e dell'unità europea. Lo è stata e lo sarà, di concerto con i suoi partner egualmente motivati in seno alle istituzioni europee quali sono e quali si evolveranno. Di questo indefettibile impegno è espressione e presidio al livello più alto il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, come ha mostrato con il suo forte discorso a Strasburgo e con il quotidiano manifestarsi del suo e nostro europeismo.

È in questa luce che i nostri partner debbono vedere le riserve su decisioni non condivise e le sollecitazioni critiche che l'Italia esprime. Comunque, il nostro Paese è chiamato a rivolgersi sempre di più, e con adeguata capacità propositiva, verso obiettivi di carattere generale e non solo di specifico interesse nazionale. Quel che non si deve smarrire è il grande filo conduttore della ricerca e affermazione dell'interesse comune europeo, del consolidamento di una "solidarietà di fatto" e di una reciproca fiducia tra tutti gli Stati dell'Europa unita. E nel momento attuale, di così inquietanti spinte centrifughe, è indispensabile tener fermo innanzitutto il legame storico tra i Paesi fondatori, e specialmente tra i maggiori, Italia, Germania, Francia. Questo resta il perno decisivo per reggere ogni scossa, per spingere più avanti l'unità europea, e anche per far sì che gli stessi obiettivi indicati dai "5 Presidenti", e gli impegni enunciati dalla Commissione, dal piano di investimenti in progetti comuni europei all'*Energy Union*, si realizzino, non restino a mezz'aria. Si deve a questo fine perseguire una stretta intesa tra le leadership dei Paesi maggiori e più consapevoli; ed essa deve innanzitutto corrispondere alla drammatica priorità del governo dei flussi migratori. Per rendere finalmente esecutive le linee di comportamento già definite, per combinare e non contrapporre accoglienza e sicurezza, specie sul fronte della vigilanza contro il terrorismo, non minando il fondamentale impianto della Convenzione di Schengen, non mettendo a repentaglio l'irrinunciabile conquista della libertà di circolazione delle persone in Europa.

E non esitiamo a guardare anche ai progressi più audaci verso un'Unione politica, un'Unione fiscale, un governo comune delle politiche di ripresa e sviluppo economico, fino a istituzionalizzare – attraverso chiarimenti anche all'interno dell'Eurozona – l'area dei Paesi che intendono procedere verso una sempre più stretta integrazione, regolando i loro rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea. Tali progressi possono trovare consenso nei cittadini, tra i quali, nei maggiori tra i Paesi fondatori, resiste nel profondo un sentire europeo; possono trovare consenso se rinascerà una forte volontà politica unitaria, basata su quel discorso che è finora mancato, un discorso di verità, senza reticenze e dissimulazioni sui rischi estremi che corre l'Europa nel mondo di oggi e di domani. È tempo di liberarci dai reciproci pregiudizi e dagli stereotipi, come quello di un Nord Europa virtuoso e di un Sud che ne è la palla al piede. Ed egualmente quelli di una Germania dominante e di un'Italia poco affidabile.

Nel nostro Paese stiamo, su diversi piani, sciogliendo contraddizioni e superando ritardi strutturali di antica data. E in quanto allo spettro di un'Europa tedesca (che solo Hitler poté concepire), nessuno Stato membro, per quanto possa esserne obiettivo ed evidente il peso, potrà mai dominare o imporre la propria egemonia nell'Unione europea, pena la fine dell'Unione stessa. E tra Italia e Germania c'è una profonda convergenza di interessi di lungo periodo, e oggi una concordanza di visioni e di posizioni in campi – lo ha sottolineato il Ministro Gentiloni – come la politica estera e le migrazioni. È tra le nostre classi dirigenti e le nostre società in tutte le loro articolazioni che va sviluppata una reciproca conoscenza, e con essa un'atmosfera di costante scambio culturale e umano.

Concludo tornando a quello scritto del marzo 1986 di Altiero Spinelli da cui sono partito. Vi si trova il racconto vivissimo dell'incontro di fondazione del Movimento Federalista Europeo – incontro indetto a Milano da Spinelli con Rossi e Colorni il 27-28 agosto 1943, una settimana dopo che Altiero era tornato libero. E ne scaturisce splendida la sua personalità, nell'intreccio tra passione utopica e concretezza politica, realismo politico.

Il percorso di Spinelli e del movimento da lui ispirato è passato dunque attraverso sviluppi e consensi imprevedibili, come – lo abbiamo visto – attraverso alti e bassi, ostacoli pesanti, ricorrenti incertezze e prove cruciali. Raccogliendo il suo esempio, si deve – se all'Europa si

crede – avere il senso dell’urgenza, la prontezza nell’agire volta a determinare scelte ormai mature e indilazionabili, e insieme il senso della portata storica dell’impresa da portare avanti: dall’Europa della sovranità assoluta degli Stati nazionali, dei veleni nazionalistici e delle guerre contro sé stessa, all’Europa unita, dotata di forti istituzioni sovranazionali, orientata in senso federale.

“Chiunque si accinge” – è l’ultimo messaggio di Spinelli – “ad una grande impresa lo fa per dare qualcosa ai suoi contemporanei e a sé, ma nessuno sa in realtà se egli lavora per loro e per sé, o per loro e per i suoi figli...o per una più lontana, non ancora nata generazione che riscoprirà il suo lavoro incompiuto e lo farà proprio”.

Altiero Spinelli ha lavorato per noi e per generazioni molto più giovani, non solo della sua ma anche della mia generazione. Mostrandoci la strada del coraggio – con giudizio – in ogni momento critico, e, nel lungo periodo, dell’incrollabile tenacia. Lo ringraziamo ancora.

## Osservatorio

### *I dilemmi della sovranità nella costruzione della democrazia europea*

**Rodolfo Gargano**

SOMMARIO. 1. *L’Europa e la sovranità. Una premessa* – 2. *I dilemmi della sovranità tra Nazione ed Europa* – 3. *L’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: una democratizzazione tradita?* – 4. *Diplomazia vs democrazia. Ambiguità e rischi dell’europeismo intergovernativo*

#### *1. L’Europa e la sovranità. Una premessa*

Potrà apparire forse anche semplicistico o provocatorio, ma probabilmente non saremo assai lontani dal vero se si afferma che a rappresentare l’elemento cruciale di tutte le alterne vicende che hanno contrassegnato il tormentato percorso dell’integrazione europea dopo l’evento del Congresso dell’Aja nel 1948, e in particolare la problematica che attiene al lamentato “deficit democratico” dell’Unione, è la nascita di una sovranità dell’Europa in quanto tale<sup>1</sup>, vale a dire la possibilità dell’acquisizione da parte

<sup>1</sup> In realtà, esaminare, ovviamente senza pretese di esaustività, la possibilità che l’Unione europea si doti finalmente di un potere sovrano di governo democratico, autonomo rispetto alle diverse volontà espresse dai governi degli Stati membri, vuol dire anzitutto tener conto in tale ambito della permanente rilevanza del principio di sovranità, un principio che è poi inutile rammentare quanto abbia influenzato il pensiero politico e l’azione concreta degli Stati, in particolare negli ultimi due secoli. In premessa, occorre peraltro anche ricordare quanto tale principio sia stato a più riprese considerato al tramonto e quanto invece esso continui ancora a rivestire una sua intrinseca utilità, tanto che si parla a più riprese di una sovranità persistente, riscoperta e persino necessaria. Si intuisce quindi quanto sia per ciò stesso vasta, anzi praticamente sterminata, la bibliografia sulla sovranità e quanto in proposito appaiano poi particolarmente utili anzitutto tanto le antologie dei testi fondamentali dei principali pensatori politici, fra le quali qui ci limitiamo a ricordare soltanto Carlo Galli, *I grandi testi del pensiero politico*, Bologna: il Mulino, 2011, e Pier Paolo Portinaro, *Stato*, Roma-Bari: Laterza, 2004, quanto i libri più agili che introducono a un principio complesso e insieme ambiguo, qual è quello della sovranità (Diego Quaglioni, *La sovranità*, Roma-Bari: Laterza, 2004; Carlo Galli, *Sovranità*, Bologna: il Mulino, 2019). Sugli aspetti più propriamente filosofici della sovranità, vedi poi, con diverse angolazioni: Stefano Simonetta (cur.), *Potere sovrano: simboli, limiti, abusi*, Bologna: il Mulino, 2003; Gaetano Silvestri, *Lo Stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino: Giappichelli, 2005; Jacques Derrida, *Incondizionalità o sovranità*, Milano: Mimesis, 2008; Ignazio Augusto Santangelo, *Ragion di Stato e teorie di governo*, Roma: Bonanno editore, 2010; Gianfranco Dalmaso e Sante Maletta (cur.), *La sovranità in legame*, Milano: Jaca Book, 2015; Francesco Tuccari e Giovanni Borgognone (cur.), *Sovranità. Trasformazioni e crisi in età contemporanea*, Roma: Carocci editore, 2021. Infine, con speciale riguardo all’Europa, vedi Biagio de Giovanni, *L’ambigua potenza dell’Europa*, Napoli: Guida editori, 2002 (in particolare il capitolo terzo, denominato *L’Europa ha un sovrano?* pp. 141 ss.); Antonio Pilati, *Europa sovranità dimezzata*, Roma: IBL Libri, 2013; Zygmunt Bauman, *Oltre le Nazioni. L’Europa tra sovranità e solidarietà*, Roma-Bari: Laterza, 2019.

delle istituzioni comunitarie di un potere di governo, autonomo e distinto rispetto a quello proprio degli Stati membri, ma ad esso in buona sostanza del tutto simile e comparabile. Occorre sottolineare infatti che se si accetta l'idea che il progetto europeo importa la costruzione di un vero potere democratico europeo, non dipendente dai governi nazionali, e che questo obiettivo si realizza solo con l'avvento di una federazione, questo vuol dire anche ammettere come sbocco ultimo del processo di integrazione la creazione di uno "Stato" europeo, e che il ricorso al principio di sovranità riferito al livello sovranazionale (se si ritiene la sovranità un attributo necessario dello Stato, uno Stato è sovrano oppure non è tale) ne è la conseguenza più logica ed obbligata.

In effetti, un'unione di Stati nella quale è assente un reale potere centrale, e nella quale coesistono invece vari poteri sovrani espressi distintamente dai diversi governi degli Stati, pregiudica il funzionamento e la stessa permanenza nel tempo del sistema, ne ostacola qualsiasi evoluzione in senso democratico per via della progressiva disaffezione dei cittadini verso le istituzioni, determinandone, prima o poi, o la dissoluzione o la trasformazione in un unico Stato autocratico o quanto meno a sovranità assoluta<sup>2</sup>. Il merito di aver riconosciuto per primo, fra i governanti europei, che l'Europa debba procedere nel suo stesso interesse in questa direzione di marcia, spetta al presidente francese Emmanuel Macron, che il 26 settembre 2017 a Parigi, in suo ormai celebre discorso alla Sorbona, ha espressamente parlato, seppure ancora in termini oscuri, contraddittori e inevitabilmente ambigui, della necessità della rifondazione di *un'Europa sovrana, unita e democratica*<sup>3</sup>. È questo della sovranità europea, infatti, un

---

<sup>2</sup> Esempi emblematici di tali evenienze che hanno coinvolto piccoli e grandi Stati, in particolare in occasione di accadimenti particolarmente dirompenti (guerre, rivoluzioni, ecc.) si sono realizzati numerosi in Europa, specialmente nei secoli che hanno fatto seguito alla Rivoluzione francese (nascita nell'800 su basi autoritarie dell'impero tedesco; crollo dell'impero asburgico dopo la Grande Guerra; dissoluzione dell'URSS e della Jugoslavia nella seconda metà del '900, ecc.). Naturalmente, in questa vorticoso frantumazione e riaggregazione di ordini politici, ieri come oggi, giocano numerosi fattori, fra i quali non possono tralasciarsi le diverse caratteristiche storico-sociali e politico-economiche degli Stati sedimentate negli anni, se non nei secoli: a tale sorte, d'altra parte, non sfuggono nemmeno quelle unioni di Stati in cui la coesione del sistema appare comunque assicurata da una potenza egemone, che in qualche modo riesce ad imporre la sua volontà. Ciò spiega pure la diffusa percezione della precarietà e possibile scomparsa della stessa Europa comunitaria, a più riprese temuta o auspicata in questi ultimi decenni alternativamente da fautori o detrattori dell'integrazione europea. In questo senso, però si può dire anche che in tutti questi eventi emerge la spiacevole sensazione, se non la consapevolezza, del fatto che gli Stati, privi di un'autorità ad essi sovraordinata, si trovano in una sempiterna anarchia internazionale e che in fin dei conti, come scrisse Raymond Aron (*Pace e guerra tra le nazioni*, Milano: Edizioni di Comunità, 1970), vivono all'ombra della guerra: quella guerra che nel secolo scorso soltanto il cosiddetto "equilibrio del terrore" ha potuto evitare, peraltro solo a livello globale, se si tiene conto che innumerevoli sono stati, e continuano ad essere anche al giorno d'oggi, i conflitti armati che insanguinano il pianeta (per ultima, l'angosciosa vicenda dell'aggressione russa dell'Ucraina). In tale contesto, l'Europa è stata nel tempo carnefice e vittima, dominatrice del mondo e soggetta ad altre potenze extraeuropee: in ogni caso ha poi dovuto scontare già al termine della Grande Guerra la sua decadenza, come nota Emilio Gentile (*Ascesa e declino dell'Europa nel mondo 1898-1918*, Milano: Garzanti, 2018), così come in tempi assai più recenti, non essendo riuscita ancora a risolvere il problema della sua unità, continua ad offrire una permanente incertezza sul suo futuro rischiando così di contribuire inevitabilmente a incrementare una sorta di nuovo disordine internazionale. Cfr. anche sotto quest'ultimo profilo Antonio Varsori, *Storia internazionale. Dal 1919 ad oggi*, Bologna: il Mulino, 2020, e poi, più di recente, Vittorio E. Parsi, *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, Bologna: il Mulino, 2022.

<sup>3</sup> In quell'occasione il presidente francese ebbe testualmente a dichiarare: «*La seule voie qui assure notre avenir, celle dont je veux vous parler aujourd'hui, c'est à nous, à vous de la tracer. C'est la refondation d'une Europe souveraine, unie et démocratique. Ayons ensemble l'audace de frayer ce chemin. Comme je l'ai assumé à chaque instant devant les Français, je le dis aujourd'hui avec une conviction intacte: l'Europe que nous connaissons est trop faible, trop lente, trop inefficace, mais l'Europe seule peut nous donner une capacité d'action dans le monde, face aux grands défis contemporains*». Il testo integrale dell'allocazione di Macron è riportato nel sito dell'Ambasciata di Francia in Italia ([it.ambafrance.org](http://it.ambafrance.org)) e si può rintracciare in traduzione italiana anche ne "Il pensiero federalista", Trapani, 2017, anno XVI, n. 3/2017, p. 82 ss. Su questa nuova "Europa sovrana" oggi rilanciata dalla Francia, vedi pure Maurizio Maresca, *La nuova Europa: sovrana, unita, competitiva*, Genova: il melangolo, 2020. Naturalmente, non si può poi non sottolineare il fatto che tale affermazione è stata pronunciata dal rappresentante di quello Stato, come la Francia, che nel passato è stato tra i più convinti sostenitori della sovranità nazionale, e della pratica orgogliosamente nazionalista, talora persino sciovinista, mantenuta pressoché ininterrottamente dai suoi governanti. Al riguardo peraltro, riferendoci a

fattore che appare più che mai destinato, se il progetto europeo è veramente voluto e perseguito con costanza e decisione da governi e cittadini, a determinare profondamente, in positivo o in negativo, il futuro dell'Europa comunitaria nel suo complesso e a modificare radicalmente gli attuali rapporti fra le Nazioni europee. È questo anche, come ognuno può capire, un aspetto delicato dell'integrazione europea, formalmente mai affrontato negli atti ufficiali delle relazioni tra gli Stati membri.

I vigenti trattati d'integrazione infatti si limitano genericamente a riferirsi ad un processo di integrazione *verso un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa*, e a poteri il cui esercizio (se non la titolarità) viene affidato dagli Stati all'Unione, non precisando se tale affidamento (talora definito anche come "quote di sovranità che sono cedute all'Europa") è attribuito alle istituzioni comunitarie in via definitiva ed irrevocabile, ovvero se esso può in qualsiasi momento essere oggetto di revoca insindacabile ad opera di uno Stato membro, e i relativi poteri in tutto o in parte "rimpatriati" nell'alveo della sovranità nazionale. In effetti, è in questo senso, e permanendo tale oscurità di fondo sulle finalità ultime del processo (se si vuole cioè realizzare una federazione o una confederazione), che si pone il problema della sovranità dell'Europa, intendendo tradizionalmente per sovranità quel potere supremo espresso da un decisore di ultima istanza (il principe, o "sovrano"), proprio quindi dello Stato, e di cui nel tardo Cinquecento Jean Bodin fu il primo teorico<sup>4</sup>. Si tratta comunque di un potere originario, cioè non derivato da altri, come Thomas Hobbes ebbe a sottolineare, che per Carl Schmitt si rivela nelle situazioni limite ("Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione"), e che all'interno di un dato territorio (*sovranità interna*) si concretizza, come afferma Max Weber, nel "monopolio della coercizione fisica legittima" che possiede appunto lo Stato<sup>5</sup>. È quindi un potere "irresistibile", che nasce da un *fatto* e diventa *norma*, assommando in sé aspetti politici e insieme giuridici: detto altrimenti, è un potere che si configura come quel *potere esclusivo dello Stato di garantire in ultima istanza l'efficacia di un*

---

tempi recenti, non si può poi nemmeno tralasciare il pensiero e l'opera di Charles De Gaulle, che accanto ad una sua idea totalizzante della nazione francese, aveva tuttavia nel contempo una sua speciale propensione all'Europa, seppur beninteso a carattere confederale e a stretta guida francese, come si può riscontrare pure dalle sue memorie. Su quale fosse, più in concreto, l'Europa di De Gaulle, incentrata sull'Europa degli Stati, ma anche su un'Europa carolingia ed "europea", sottratta all'influenza britannica e di potenze extraeuropee (come gli Stati Uniti), vedi Luciano Angelino, *Le forme dell'Europa. Spinelli o della federazione*, Genova: il Melangolo, 2003, pp. 119-132, e naturalmente le memorie del generale (Charles De Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Paris: Plon, 1999). Vedi anche, a proposito delle ricorrenti diffidenze e resistenze nei confronti di una egemonia delle potenze anglosassoni, Luca Bellocchio, *Anglosfera. Forma e forza del nuovo Pan-Anglismo*, Genova: il melangolo, 2006.

<sup>4</sup> Com'è noto, per Bodin, la sovranità è un potere tendenzialmente perpetuo, non è divisibile né è da altri delegata, e può definirsi come «*la puissance absolue et perpétuelle d'une République*» di uno Stato (Jean Bodin, *I sei libri dello Stato*, a cura di M. Isnardi Parente, vol. I, Torino: UTET, 1964). Sulla concezione della sovranità del giurista angevino basti qui richiamare, fra gli altri, Donatella Marocco Stuardi, *La République di Jean Bodin. Sovranità, governo, giustizia*, Milano: FrancoAngeli, 2006, e sotto il profilo dei rapporti tra assolutismo e liberalismo, Stephen Holmes, *op. cit.*, pp. 147 ss. Vedi al riguardo anche Bertrand de Jouvenel, *La sovranità*, Milano: Giuffrè, 1971; Pier Paolo Portinaro, *La crisi del jus publicum europaeum*, Torino: edizioni di Comunità, 1982; Thomas Hobbes, *Leviatano*, Roma: Armando editore, 2008.

<sup>5</sup> Le ormai celeberrime definizioni storiche della sovranità secondo Schmitt e Weber si trovano, rispettivamente, all'incipit di *Teologia politica* (Carl Schmitt, *Le categorie del "politico"*, Bologna: il Mulino, 1972, p. 33) e in *Economia e società* (Max Weber, *Economia e società. I. Teoria delle categorie sociologiche*, Torino: Edizioni di Comunità, 1999, p. 53). Secondo Nicola Matteucci, il concetto politico di sovranità indica in senso lato "il potere di comando in ultima istanza in una società politica", un potere quindi "supremo, esclusivo e non derivato" che si ottiene dalla trasformazione della "forza in potere legittimo" e di un "potere di fatto in potere di diritto" (voce "sovranità" in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Torino: UTET Libreria, 2004, p. 909). Sulla stessa linea, coniugando insieme Bodin e Schmitt, Bobbio parla del sovrano come "chi detiene il potere ultimo" in un dato gruppo sociale organizzato e come tale è "in grado di prendere decisioni collettive, valide per tutti i membri di quel gruppo organizzato, senza vincolo di mandato" (Norberto Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino: Einaudi, 1999, p. 419). Su Weber e Schmitt, vedi poi Francesco Tuccari, *Il pensiero politico di Weber*, 1995, e Luciano Albanese, *Il pensiero politico di Schmitt*, 1996, ambedue editi a Bari da Laterza.



*ordinamento giuridico*<sup>6</sup>, ma che si riflette pure all'esterno dello Stato (*sovranità esterna*), indicando però sotto questo aspetto più precisamente il grado di *indipendenza* dagli altri Stati (da cui il brocardo dello Stato *superiorem non recognoscens*).

Occorre fra l'altro rammentare che il concetto di sovranità è stato oggetto di rilevanti critiche, fino a parlare di un tramonto o di una crisi della sovranità, da parte di coloro che in qualche modo ne hanno negato la valenza o l'utilità, a cominciare da illustri personalità come Hans Kelsen, e quest'ultimo in particolare in opposizione a Carl Schmitt<sup>7</sup>. In realtà, non c'è dubbio che se si fa riferimento al paradigma stato-centrico, che in conseguenza dell'anarchia internazionale impedisce da un lato qualsiasi avanzamento verso una giusta pace fra i popoli, e dall'altro lato mette in forse la tutela dei diritti fondamentali delle persone<sup>8</sup>, sono diversi gli argomenti che indurrebbero a condividere tale assunto,

<sup>6</sup> La definizione di sovranità come sopra riportata si deve a Francesco Rossolillo (*Che cos'è la sovranità*, "Il Federalista", Pavia, 1975, anno XVII, n. 4/1975, p. 194 ss.), il quale - sulla scorta anche di G. Chiarelli (voce *Sovranità* nel "Novissimo Digesto Italiano", vol. XVII, Torino, 1970) - mette in evidenza però che a differenza di quanto accade all'interno dell'ordinamento dello Stato, in cui la sovranità è un attributo dello Stato-ordinamento e costituisce condizione di validità di altri ordinamenti giuridici derivati, in esso compresi, e nello stesso tempo garanzia della supremazia del diritto e del mantenimento della pace all'interno, a livello esterno invece - e verso l'ordinamento internazionale - la sovranità è un attributo dello Stato-persona, e indica soltanto l'autonomia dello Stato nei confronti di altre autorità ad esso esterne: rispetto alle quali si hanno quindi relazioni regolate, in ultima analisi, non dal diritto ma dai rispettivi interessi e rapporti di forza, che restano a loro volta causa principale del ricorso alla guerra, come correttamente affermato da Immanuel Kant. L'usuale distinzione tra "sovranità interna" e "sovranità esterna" si presenta quindi, secondo Francesco Rossolillo, del tutto erronea, dovendosi piuttosto ritenere che la sovranità è un fenomeno unitario e sempre e soltanto "interna", e che sono piuttosto i rapporti di forza fra gli Stati a imporre diversi gradi di limitazione della sovranità nelle relazioni internazionali. In questo senso, la sovranità/indipendenza può anche essere vista come *capacità di autodeterminarsi quanto alla propria esistenza e alle proprie azioni* (Giulia Rossolillo, *Sovranità*, ne "Il Federalista", Pavia, anno LXII, n. 3/2020, p. 192). Sempre di Francesco Rossolillo, vedi quindi i saggi *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto e Appunti sulla sovranità*, ambedue pubblicati a Pavia ne "Il Federalista", nel n.3/1995, anno XXXVII, p. 156 ss., e nel n. 3/2001, anno XLIII, p. 165 ss., e ora ripubblicati, unitamente al primo saggio del 1975 sopra richiamato, in *Senso della storia e azione politica*, vol. I "Il senso della storia", Bologna: il Mulino, 2009, rispettivamente alle pagine 499-510, 721-764, 805-842.

<sup>7</sup> Su tale questione, vedi anzitutto Hans Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Milano: Giuffrè, 1989, e Gaetano Pecora, *Il pensiero politico di Kelsen*, Bari: Laterza, 1996, e poi, con riguardo al diverso sentire di Schmitt: Paolo Vernagione, *Il sovrano, l'altro, la storia*, Roma: manifestolibri, 2006; Giuliana Scotto, *Riflessioni su stato di eccezione, diritto internazionale e sovranità*, Roma: Aracne editrice, 2008; Agostino Carrino, *Il problema della sovranità nell'età della globalizzazione. Da Kelsen allo Stato-mercato*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014; Alessio Musio, *L'etica della sovranità. Questioni antropologiche in Kelsen e Schmitt*, Milano: Vita e Pensiero, 2014. Vedi infine: Bertrand Badie, *Il mondo senza sovranità. Gli stati tra astuzia e responsabilità*, Trieste: Asterios, 2000; Claudio Bonvecchio, *L'eclissi della sovranità*, Milano: Mimesis, 2010; Luigi Alfieri, *L'ombra della sovranità*, Roma: Treccani, 2021. Nel senso viceversa della perdurante utilità del concetto di sovranità nell'ordine internazionale, vedi infine: Vittorio E. Parsi, *Democrazia e mercato. Elementi di analisi del sistema internazionale*, Milano: Jaca Book, 1995 (in particolare le pp. 24-29), e Roberto de Mattei, *La sovranità necessaria*, Roma: Pagine editrice, 2019.

<sup>8</sup> Al riguardo occorre anche precisare che nel momento in cui lo Stato si assume l'onere di includere nel suo ordinamento giuridico i diritti umani in quanto tali, dotandoli di quella effettività che li rende cioè "fondamentali" e giustiziabili, questi stessi diritti rischiano di entrare in collisione con il principio di sovranità, in considerazione del fatto che un'autorità sovrana come lo Stato potrebbe in qualche modo cessare di garantire tali diritti alle singole persone. Detto altrimenti, se i diritti umani - destinati, in quanto propri di tutti gli esseri umani, ad una valenza universale - non possono in nessun caso essere annullati o ignorati da una qualsivoglia autorità, allora il potere sovrano come quello in origine formulato da Bodin, dato che gli sarebbe inibita la possibilità di togliere o sminuire tali diritti, a rigore non potrebbe più essere "sovrano". Su questa linea è per esempio Ferrajoli, per cui la sovranità si traduce in un'assenza di regole o di limiti, il che denota per ciò stesso anche la crisi dello Stato nazionale. Il trasferimento del luogo di tutela dei diritti delle persone, dallo Stato nazionale all'Unione europea, come avviene in Europa, non modifica la questione sulla sostanziale estinzione in un moderno Stato di diritto della sovranità come *potestas legibus soluta*, un potere che (come sovranità esterna) sarebbe ormai entrato in dissoluzione già con la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 e poi oggi con la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* (*Universal Declaration of Human Rights*, UDHR) adottata a Parigi il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Su tali argomenti del rapporto fra

soprattutto in relazione al fatto incontrovertibile che il principio di sovranità si presta – come già avvenuto in passato – a una inaccettabile copertura giustificazionista di esecrabili politiche che si sono contraddistinte per essere al contempo violentemente negatrici della pace e di qualsiasi tutela dei diritti umani, come quelle storicamente adottate nel secolo scorso da nazismo e bolscevismo. Sull’argomento non si può fare a meno tuttavia di osservare quanto ancora oggi il principio di sovranità, emendato da ogni superato attributo di assolutezza, è lungi dall’essere un residuo del passato, e rappresenti piuttosto la pietra angolare della possibilità di ampliamento della sfera giuridica nei rapporti umani a livello internazionale e un efficace strumento concettuale per l’azione politica dei nostri tempi, volta ad estendere e consolidare il mondo del diritto nelle relazioni internazionali e fare avanzare, in Europa e a livello globale, nuovi ordini politici in grado di realizzare più elevati livelli di democrazia e di pace fra le nazioni e di tutela dei diritti fondamentali delle persone.

Nell’intento ora di riferirci più specificamente alla tematica di una possibile sovranità che farebbe capo all’Unione europea, possiamo ancora riferirci a una semplice associazione di Stati sovrani, che intervengono e agiscono nel sistema istituzionale comunitario, tanto mediante i loro governi nazionali quanto mediante i rispettivi rappresentanti eletti al Parlamento europeo, o piuttosto dobbiamo ammettere che il livello di integrazione raggiunto e la messa di poteri demandati a queste nuove istituzioni europee hanno in realtà mutato in profondità tanto l’Unione quanto la stessa essenza degli Stati membri?

Dirimere tale questione non è un mero esercizio di scuola, ma un presupposto essenziale per capire se con l’Europa comunitaria siamo in presenza di un nuovo soggetto politico, per il quale è legittimo avanzare l’ipotesi di star costruendo ormai quell’Europa democratica e sovrana che è nell’aspirazione di parecchi cittadini europei, a cominciare dall’attuale presidente francese. Intanto, noi sappiamo bene che, a differenza delle federazioni di Stati, che sono esse stesse degli Stati (Stati composti di Stati), e per le quali è indubbia la presenza di un popolo federale titolare della sovranità della federazione, le confederazioni sono organizzazioni internazionali di Stati sovrani, in cui non nasce un nuovo Stato, restano distinti i diversi popoli degli Stati che partecipano all’unione confederale, e per la quale quindi non ha senso, anche in presenza di istituzioni comuni, parlare di una sovranità e di un popolo “confederale”<sup>9</sup>. Ora, l’Unione Europea com’è noto si caratterizza per essere in grado di produrre

---

sovranità e diritti umani, oltre Luigi Ferrajoli (*Ipotesi per una democrazia cosmopolitica*, in Gian Mario Cazzaniga, a cura di, *Metamorfosi della sovranità. Tra Stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, Pisa: Edizioni ETS, 1999), vedi comunque: Franco Alberto Cappelletti (cur.), *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Torino: Giappichelli, 2000; Gustavo Gozzi e Annalisa Furia (cur.), *Diritti umani e cooperazione internazionale allo sviluppo. Ideologie, illusioni e resistenze*, Bologna: il Mulino, 2010; Francesca Ferraro, *Lo spazio giuridico europeo tra sovranità e diritti fondamentali*, Napoli: Editoriale Scientifica, 2014; Vittorio Angiolini, *Sulla rotta dei diritti. Diritti, sovranità, culture*, Torino: Giappichelli, 2016; Edoardo Greblo, *Ai confini della democrazia, Sovranità democratica e diritti umani*, Milano: Meltemi, 2018.

<sup>9</sup> Sulla questione del concetto di “popolo” (che a differenza del termine “popolazione” - indicativa semplicemente della quantità di persone che vivono in un dato territorio – è solitamente inteso nel discorso giuridico come l’elemento soggettivo costitutivo dello Stato) e sul rapporto che sussiste fra il popolo e lo Stato, occorre rilevare che politicamente il “popolo”, mentre appare collegato al concetto di sovranità (*sovranità popolare*) all’interno di una costituzione («La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», come recita per esempio la Costituzione italiana all’art. 1 co. 2), più in generale, emergendo nelle situazioni di crisi delle istituzioni, cioè al di fuori dal quadro costituzionale, si mostra come vero decisore di ultima istanza e ad ogni effetto “sovrano”, in grado cioè come titolare di un “potere costituente” (non di una mera potestà di revisione costituzionale) di imporre una nuova costituzione o legge fondamentale, che sostituendo quella precedente si pone come fonte di una nuova legittimità. In questo senso, come fa notare Rossolillo sulla scorta di Schmitt, che distingue tra *popolo nella costituzione e popolo prima e al di sopra della costituzione* (in *Dottrina della Costituzione*, Milano: Giuffrè, 1984), il popolo correttamente inteso è “soltanto quello che si manifesta prima e al di sopra della costituzione”, e come tale “si identifica con lo Stato” (Francesco Rossolillo, *Senso della storia...*, op. cit., p. 733 e 734). Tale ultima lapidaria considerazione spiega anche le perplessità che nacquero attorno al concetto di popolo e di “popolo europeo” nelle vicende che contrassegnarono il tentativo di adottare una Costituzione europea mediante un nuovo trattato fra gli Stati membri dell’Unione, che venne in effetti sottoscritto nell’ottobre del 2004 a Roma, ma poi non ratificato da Francia e Paesi Bassi: su tale argomento, vedi anzitutto Neil MacCormick, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, Bologna: il Mulino, 2003, e poi in particolare Sergio Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione*

autonomamente leggi che si applicano direttamente a cittadini e Stati membri (regolamenti e direttive), e di emettere decisioni e sentenze, specie in materia giudiziaria, senza che possa o debba intervenire in proposito l'azione degli Stati, e tutto ciò con una competenza esclusiva in domini riservati ordinariamente alla suprema potestà di uno Stato, come il battere moneta e il controllo del mercato. Se poi aggiungiamo che tale complesso di attribuzioni si avvale di istituzioni democratiche indipendenti dagli Stati, come un Parlamento europeo eletto a suffragio universale e diretto, una Corte di Giustizia europea, e una Banca centrale europea, e che il sistema istituzionale dell'Unione nel suo insieme si presenta come un potente mezzo di tutela dei diritti del singolo, anche oltre quelli fondamentali che già lo Stato si impegna a proteggere, viene fuori per l'Unione europea un quadro assai differente da quello delle usuali associazioni internazionali.

## 2. I dilemmi della sovranità fra Nazione ed Europa

E tuttavia, non per questo si può asserire che tale singolare soggetto politico – per più versi un *unicum* nel panorama internazionale, quanto meno in ragione della cosiddetta “sovranazionalità” – a causa del fatto che intende in qualche modo integrare assieme diversi Stati, possa ormai ritenersi una comunità politica a carattere statale, assimilabile in misura non marginale ai sistemi federali. Nel sistema istituzionale dell'Europa comunitaria sussistono infatti svariati altri elementi che portano l'interprete a tutt'altre conclusioni. Per prima cosa, non si può disconoscere che a rigore l'Unione europea difetta di un suo proprio potere “originario”, secondo quella connotazione della sovranità universalmente condivisa, messa in evidenza già da Hobbes nel secolo XVII, se si considera che i suoi pur estesi poteri traggono ogni loro legittimità ed efficacia da altri soggetti che li hanno ceduti (gli Stati)<sup>10</sup>. Allo stesso modo, in secondo luogo, l'Unione europea non ha formalmente un suo “territorio” e suoi “confini” che lo delimitano rispetto ai territori degli altri Stati esterni all'Unione. Il territorio, che tradizionalmente è considerato elemento costitutivo di uno Stato, perché è lo spazio nel quale si esercita la sovranità, resta infatti sempre dello Stato membro, sicché è a tale Stato, e non all'Unione, che compete ancora tutto quanto attiene alla difesa, ed estensivamente alla sicurezza, se del caso mediante l'uso delle forze dell'ordine - dalla polizia alle forze armate - tutte forze comunque che non sono in atto nella disponibilità delle istituzioni comunitarie. E qui fra l'altro abbiamo il puntiglioso mantenimento dei poteri degli Stati membri in materia di immigrazione e di cittadinanza, poteri che i governi nazionali

---

*europea alla luce delle concezioni del popolo come “potere costituente”,* Milano: Giuffrè, 2002, e Corrado Malandrino (cur.), *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e pratiche*, Firenze: Leo S. Olschki editore, 2004. Vedi anche, per un possibile confronto del “popolo” con la “nazione” di Sieyès, Emmanuel-Joseph Sieyès, *Che cos'è il Terzo Stato?* Roma: Editori Riuniti Univ. Press, 2016, e sulle varie declinazioni correnti del termine, Alain Badiou [et al.], *Che cos'è un popolo?* Roma: DeriveApprodi, 2014.

<sup>10</sup> Specularmente, in uno Stato caratterizzato dalla presenza di significativi gruppi nazionali territorialmente stanziati, e per le quali la costituzione nazionale ha previsto la creazione di enti territoriali di estensione regionale basati su un'ampia autonomia – come in Europa è il caso degli Stati “regionali”, qual è l'Italia o la Spagna – le diverse comunità autonome interne allo Stato, se pure possiedono numerose competenze e potestà, anche legislative, sino ai cosiddetti “poteri residui” tipici degli Stati federati, hanno tutte quante, comunque, dei poteri “derivati” dalle rispettive costituzioni. La stessa affermazione vale in buona sostanza anche per il Regno Unito, in cui la mancanza di un unico documento costituzionale non è stata d'ostacolo al riconoscimento di diverse identità di tipo nazionale (Inghilterra, Galles, Scozia, Irlanda del Nord), ma non per questo è finora emersa una sovranità o un popolo regionale oltre la sovranità espressa dall'intero popolo britannico e per esso dal parlamento di Westminster. In realtà, in tutti questi casi al livello regionale non appare il carattere della originarietà, tipico dello Stato, le diverse comunità regionali non sono degli Stati e per esse non può quindi nemmeno ipotizzarsi una sovranità e un popolo “regionale” accanto a una sovranità e a un popolo nazionale. Naturalmente, nulla vieta che in futuro ciò possa accadere, con l'espandersi di nuovi regionalismi identitari (o micro-nazionalismi) votati in taluni casi al separatismo (Catalogna, Scozia, ecc.), replicando quindi quello che è già accaduto per esempio nel 1922 con il distacco dal Regno Unito dell'Irlanda del Sud costituitasi in Stato Libero d'Irlanda. In questo senso, e fermo restando quindi l'esigenza di non trascurare i fattori identitari delle culture minoritarie ogni qual volta si provi ad attivare – come per il progetto europeo – nuovi processi di aggregazione fra Stati, vedi Giuliana Giuseppina Carboni, *Il regionalismo identitario. Recenti tendenze dello Stato regionale in Spagna, Italia e Regno Unito*, Padova: CEDAM, 2019, e Luca Galantini, *La tutela delle identità culturali nel governo d'Europa. Sovranità e sussidiarietà nel processo di integrazione europeo*, Milano: Vita e Pensiero, 2008.

hanno tenacemente continuato a riservare a sé, respingendo immigrati ed erigendo muri di confine<sup>11</sup>, incuranti del fatto che queste tematiche avessero ormai acquistato aspetti decisamente supernazionali in un'era di tumultuosa globalizzazione e di riconoscimento sempre più ampio di diritti fondamentali dei singoli anche nei confronti degli stranieri.

Anche per effetto di tali considerazioni, l'Europa comunitaria resterebbe quindi pur sempre una confederazione, seppur "sostanzialmente" e arricchita di elementi certamente non usuali in questo tipo di unioni, con l'inevitabile conseguenza, a questo stadio dell'integrazione, dell'assenza di un popolo europeo e di una sovranità europea. Questa strada per esempio è quella seguita dal *Bundesverfassungsgericht* ("BVerfG"), la Corte costituzionale tedesca, con più sentenze che non per nulla hanno riscosso una notevole risonanza anche al di fuori dello stretto ambito degli interessati, per ultimo nel maggio 2020 nei confronti del piano di acquisti di titoli di debito pubblico sul mercato secondario deciso dalla Banca Centrale Europea<sup>12</sup>. L'idea di fondo, ormai ben nota, della Corte di

<sup>11</sup> Sui muri o barriere che si erigono sui confini, contro gli stranieri e a difesa di una indipendenza che si assume da essi minacciata soprattutto in ciò riguarda gli aspetti identitari di un popolo nazionale, vedi Wendy Brown, *Stati murati, sovranità in declino*, Roma-Bari: Laterza, 2018, secondo la quale proprio questa tendenza è indice indubbio del fatto che la sovranità sta diventando un fenomeno al tramonto, che oggi per sorreggersi si affida sempre più al capitale divenuto una sorta di "potere globale". Al riguardo tuttavia appare opportuno sottolineare che, dato che con la questione del ricorso alla costruzione di muri si versa nell'ambito della cosiddetta "sovranità esterna", non di sovranità in declino si dovrebbe parlare ma piuttosto di perdita di livelli di indipendenza da parte degli Stati nazionali, in un mondo in cui gli unici attori non sono più, o non sono soltanto, gli Stati come soggetti esclusivi di diritto internazionale, ma di fatto altri enti, come le potenti imprese multinazionali, o ancor meglio globali, e perfino soggetti criminali che operano nel campo della droga e del terrorismo internazionale. Il che significa, in buona sostanza, che in tempi di globalizzazione imperante e di progressiva interdipendenza fra gli Stati, il problema non sta tanto nel principio di sovranità, ma negli Stati nazionali, avviati spesso (è il caso dell'Europa?) sulla via della progressiva irrilevanza se non, in particolari casi, addirittura verso una vera e propria dissoluzione. Sull'argomento vedi Barbara Henry (cur.), *Mondi globali. Identità, sovranità, confini*, Pisa: Edizioni ETS, 2000; Giovanni Tarantino (cur.), *La sovranità in un mondo senza confini*, Torino: Giappichelli, 2015; Alfonso Giordano, *Limiti. Frontiere, confini e la lotta per il territorio*, Roma: LUISS University Press, 2018, e specificamente sul rapporto dell'Unione europea con il territorio, Annamaria Poggi, *Unione Europea e territorio: problemi e prospettive*, in "federalismi.it", 13 novembre 2020.

<sup>12</sup> Il BVerfG ipotizzava infatti che la BCE si fosse mossa oltre i limiti consentiti dai trattati vigenti, violando il divieto di finanziamento monetario previsto dall'art. 123 TFUE e in tal modo anche le potestà in materia di politica economica riservate agli Stati membri. Anche se poi la Corte tedesca è tornata di fatto sulle sue posizioni, l'episodio non è stato né il primo né l'unico momento di contrasto con la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, che invece aveva statuito diversamente in proposito. Ricordiamo infatti sentenze rese dalla stessa Corte tendenti a considerare *ultra vires* diverse pronunce della CGUE a cominciare da quella sul trattato di Maastricht (*Maastricht Urteil*), e poi altre dello stesso tenore che si sono succedute nel tempo (*Lissabon Urteil*, *Gauweiler Urteil*), in termini che hanno dato l'impressione che la Corte tedesca prediligesse tendenzialmente una posizione "nazionalista" e si consideri tutto sommato sovraordinata a quella europea: su tale argomento, e specificamente sul trattato di Lisbona, vedi Agostino Carrino, *Il suicidio dell'Europa. Sovranità, Stati nazionali e "grandi spazi"*, Modena: Mucchi editore, pp. 71 ss. Pronunce abbastanza simili si sono poi avute da parte di altre Corti costituzionali dell'Unione (caso *Landtova*, della Corte costituzionale ceca del 2012; caso *Ajos* della Corte suprema danese del 2016), e anche dalla Corte costituzionale italiana, che con la cd. "teoria dei controlimiti" ha avuto modo di affermare una sorta di "riserva" nazionale rispetto alla normativa europea, in una visione tuttavia aperta al processo di integrazione europea fondata sul disposto costituzionale dell'art. 11. Degna di nota è poi la circostanza che la Corte italiana, con caratteristico approccio cauto e prudente, ha comunque evitato qualsiasi "scontro" con la CGUE, consapevole della difficoltà di un rapporto fra i due ordinamenti nazionale ed europeo che non si fondi sulla subordinazione dell'uno all'altro, e con ciò confermando indirettamente che la questione principale resta pur sempre quella di definire il perimetro di una sovranità nazionale al tramonto di fronte a una sovranità europea in fieri. In tale quadro, in cui riemerge la problematica della costruzione della Nazione, e in particolare della Nazione italiana, una particolare menzione va fatta dell'intervento di Jörg Luther a proposito dei centocinquanta anni della nascita dello Stato nazionale italiano (*Non si nasce sovrani: l'idea e l'immagine di nazione nella Costituzione*, in *Costruire l'Italia. Dimensione storica e percorsi giuridici del principio di unità*, a cura di Paolo Bianchi e Carlotta Latini, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 137 ss.), mentre, in particolare sull'atteggiamento della Corte italiana nei confronti del processo di integrazione europea, va segnalato il contributo di Salvatore Aloisio su *Corte costituzionale e integrazione europea*, in Umberto Morelli e Daniela Preda (cur.), *L'Italia e l'unità europea dal Risorgimento a oggi. Idee e protagonisti*, Padova: CEDAM, 2014, pp. 571 ss.

Karlsruhe è infatti quella per cui gli Stati membri restano i “signori dei Trattati” (*Herren des Vertrages*) in quanto, con l’Unione europea, l’Europa si sarebbe fermata ad una semplice associazione di Stati (*Staatenverbund*), senza giungere alla creazione di un nuovo soggetto statale che li comprendesse, uno Stato fondato su un popolo (*Staatsvolk*), nella specie europeo. Una tale considerazione è senza dubbio per più versi discutibile, da un punto di vista giuridico oltre che politico, ma in un certo senso coglie anche nel segno, perché pur rimanendo nell’ambito dell’idea stato-centrica della sovranità nazionale e collocandosi obiettivamente nel solco di una visione conservatrice e intergovernativa del processo di integrazione europea, chiaramente è dipesa dall’aspetto ambiguo, ma sostanzialmente tuttora confederale, che presenta il nucleo duro dell’Europa comunitaria. Ancor più preoccupante e foriero di possibili gravi ricadute sulla vita stessa dell’Unione, si presenta poi il futuro dell’istituto del *primato del diritto europeo* su quello nazionale, alla luce della più recente e sconcertante pronuncia del Tribunale Costituzionale Polacco, che come si è visto lo ha di recente decisamente respinto, affermando al contrario la preminenza della Costituzione Polacca: con ciò stesso mettendo quindi una serie ipotetica sull’ipotesi che l’Unione possa in qualche modo assomigliare a un ordinamento costituzionale di tipo nuovo, simile comunque a quello proprio dei sistemi federali.

Questa ulteriore difficoltà per l’interprete spiega ampiamente perché nel vasto e differenziato campo delle organizzazioni politiche che si ispirano al principio della diffusione del potere sul territorio, l’Unione Europea, per effetto della sua mancata corrispondenza con i classici modelli delle unioni di Stati, ha poi dato lo spunto a differenti e contrastanti interpretazioni sulla sua effettiva natura. E peraltro a nessuno sfugge che tale visione dell’Unione come una mera confederazione risulta alla fine essa stessa fuori dalla realtà, in quanto l’Europa comunitaria si presenta tuttavia indubbiamente con un suo proprio ordinamento giuridico, distinto da quello degli Stati membri, e in definitiva – se si esclude la discutibile posizione della corte polacca, espressa peraltro da un tribunale palesemente manipolato dal governo – sovraordinato rispetto agli ordinamenti nazionali, in maniera in buona sostanza non dissimile da quello presente nei sistemi federali<sup>13</sup>. Non dimentichiamo che il processo di integrazione europea non consiste semplicemente nella definizione di un dato spazio territoriale come sommatoria di più territori sottoposti a un potere altro, ovvero in una vaga e indefinita *governance* in cui si realizza l’incontro pur fruttuoso di iniziative Stati/Unione o di negoziazioni pubblico/privato, ovvero ancora in una più o meno ampia decentralizzazione su scala non più solo nazionale, e in cui si va a sperimentare l’efficacia e l’utilità della diffusione del potere su diversi livelli di governo. Lo sbocco di tale processo non può limitarsi al raggiungimento soltanto di tali obiettivi, pur importanti e singolarmente meritevoli di essere perseguiti, laddove visibilmente è invece in gioco qualcosa di ben più profondo, quanto meno per le caratteristiche e la storia passata degli attori coinvolti, che sono le Nazioni storiche d’Europa e i loro cittadini. In tale contesto, *questo qualcosa è la secolare aspirazione degli europei a realizzare la loro unità politica*, e il progetto europeo, e per esso la sua principale creatura che è l’Unione europea, rappresenta piuttosto il tentativo di favorire finalmente nel continente europeo la nascita di un nuovo soggetto politico di diritto internazionale, variamente diversificato ma tale da consentire un sufficiente grado di unità, e che non sia

<sup>13</sup> In questo senso va intesa la brillante sintesi che ci propone Enzo Cannizzaro col suo agile libretto dal titolo *La sovranità oltre lo Stato* (Bologna: il Mulino, 2020), quando cioè esamina la possibilità che nella galassia delle organizzazioni internazionali, e particolarmente in quella organizzazione sovranazionale che è l’UE, possa sorgere una sovranità diversa da quella che riscontriamo negli Stati contemporanei: ovvero – diciamo noi - che possa abbandonarsi il paradigma stato-centrico del principio di sovranità, e fondare “oltre lo Stato” come è nato e come lo conosciamo (assoluto, nazionale, ecc.), un potere democratico sovrano, esso stesso tuttavia fornito delle caratteristiche precipue dello Stato, analogamente a come avvenuto a fine Settecento in America con l’invenzione della federazione (una unione di Stati che è a sua volta uno Stato), evento con il quale è stato possibile estendere l’area del diritto oltre i limiti del singolo Stato, e così assicurare e rafforzare in una vasta area del mondo i valori della democrazia e della pace. Del resto, l’Europa comunitaria potrebbe anche essere considerata un’originale costruzione assimilabile entro certi limiti a una organizzazione di tipo federale *in progress* secondo Beniamino Caravita (*Quanta Europa c’è in Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, Torino: Giappichelli, 2020), che a proposito del superamento di questo paradigma stato-centrico della sovranità, espressamente afferma che oramai in Europa la sovranità «si è prima diffusa, poi frantumata, infine disintegrata»: insomma, «nessuno la possiede più integralmente», «Tutti sovrani, nessun sovrano» (ivi, pp. 18-19).

difforme in ultima analisi da una comunità politica a carattere statale, e quindi, per definizione, provvista dei caratteri della sovranità. Detto altrimenti, tutto ciò si traduce finalmente nella possibilità oggi della nascita, oppure no, in Europa, di un'autentica sovranità europea.

Il processo di unificazione degli Stati europei attorno a quel primo nucleo degli Stati “fondatori” o della Piccola Europa (e oggi, forse più verosimilmente, dei Paesi dell'Eurozona), ha raggiunto in effetti un alto grado di interconnessione, e la complessa - se non complicata - architettura istituzionale dell'Unione, che vede ancora gli Stati come soggetti privilegiati nello spazio dell'arena europea, ma ormai del tutto inadeguati alle sfide dei tempi, rischia ormai di non reggere più all'urto degli eventi e alle legittime richieste degli europei. Tutto ciò fra l'altro ha alimentato tanto le ricorrenti e interessate previsioni di fallimento e conseguente crollo dell'Europa comunitaria (peraltro poi puntualmente disattese dagli effettivi accadimenti), quanto le delusioni e il disincanto dei cittadini, presso i quali il progetto europeo sempre più spesso viene visto e additato come un *quid* di oscuro e lontano o al più di un “sogno” irrealizzabile: anzi come un mix schizofrenico di desiderio e rifiuto dell'Europa, dalla quale tuttavia non ci si vuole distaccare<sup>14</sup>. Ciò vuol dire che, nonostante tali e tanti siano stati, e siano tuttora, i fattori avversi all'unità, che nel tempo si sono succeduti in Europa, il fatto stesso del progressivo consolidamento dell'integrazione è oggi indice non marginale della concreta possibilità che il processo possa alla fine andare a concretizzarsi nella nascita di un effettivo potere di governo democratico europeo in capo alle istituzioni comunitarie, e anzitutto in un governo europeo espresso dalla Commissione europea, in coordinamento con i diversi governi nazionali, ma non da essi dipendente. Insomma, se si realizzano certe condizioni dettate dall'agenda politica, potrebbe emergere in Europa una nuova statualità, stavolta a carattere federale, in termini cioè ben diversi dal modello dello Stato nazionale, che storicamente si è affermato come uno Stato a sovranità assoluta.

Ora, se poniamo come obiettivo possibile nel breve periodo la costruzione di un'Europa unita, democratica e sovrana, che ne sarà delle diverse sovranità nazionali? sarà possibile una coesistenza tra sovranità europea e sovranità nazionale? e quale sarà in questa nuova Europa sovrana il ruolo dei popoli europei? Ci sarà verosimilmente un “popolo europeo” titolare di questa sovranità europea? Lo stesso presidente Macron, dopo avere auspicato fermamente l'avvento di una Europa sovrana, tace sulla sorte alla quale sarà destinata la sovranità nazionale del suo Paese, se essa dovrà scomparire o se possa in qualche modo conciliarsi con la sovranità europea<sup>15</sup>. Certo, non è facile fornire una risposta a tutti questi

---

<sup>14</sup> Sono parecchi, anche se diversamente motivati, i contributi che su tale tema sono apparsi nel panorama degli interventi sullo stato dell'Unione europea, soprattutto dopo gli eventi dell'immigrazione di massa verso l'Europa e dal terrorismo internazionale o ancora dalla crisi economica e sociale sorta attorno alle problematiche dell'unione monetaria. Qui ci limitiamo a segnalarne solo alcuni fra quelli più recenti, sottolineando che in alcuni di essi prevalgono i toni variamente graduati dell'euroscetticismo se non addirittura di una dichiarata contrarietà al progetto d'unità europea (Enrico Farinone e Walter Joffrain, *Nuovo vecchio continente. Europa tra crisi e cambiamento*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2014; Thomas Fazi e Guido Iodice, *La battaglia contro l'Europa*, Roma: Fazi editore, 2016; Andrew Spannaus, *La rivolta degli elettori. Il ritorno dello Stato e il futuro dell'Europa*, Milano-Udine: Mimesis, 2017; Marco Bersani, *Europa alla deriva. Una via d'uscita tra establishment e sovranismi*, Roma: DeriveApprodi, 2019), mentre in altri predomina, con la preoccupazione dell'arretramento del processo di integrazione, anche per l'avvento dei nuovi nazionalismi e populismi, una sincera adesione allo spirito della costruzione dell'unità politica del continente (Antonio Patuelli, *Nuova Europa o neonazionalismo*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 2015; Marco Piantini, *La parabola d'Europa. I trent'anni dopo la caduta del Muro tra conquiste e difficoltà*, Roma: Donzelli, 2019; Robert Menasse, *Un messaggero per l'Europa*, Palermo: Sellerio editore, 2019; Francesco Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Roma: LUISS University Press, 2020). Questa duplicità di reazioni alle evidenti criticità di un processo di integrazione, specularmente diviso fra le due soluzioni, federale e intergovernativa, tuttora visibili nel sistema istituzionale dell'Unione, è emblematicamente espressa da un efficace libretto a due voci di Giuliano Amato ed Ernesto Galli della Loggia (*Europa perduta?* Bologna: il Mulino, 2014), mentre un più ponderoso libro di Riccardo Perissich prova a farci ritrovare responsabilmente le ragioni dell'esigenza di pervenire al più presto ad una reale dimensione politica per l'Unione europea (Riccardo Perissich, *L'Unione europea. Una storia non ufficiale*, Milano: Longanesi, 2008).

<sup>15</sup> Anche se nei discorsi di Macron sussistono verosimilmente silenzi ed incertezze riguardo al contenuto e all'ampiezza della sovranità europea, che pare dovrebbe “aggiungersi” a quella nazionale “senza sostituirla” (mutuando cioè una

interrogativi, per cominciare da parte di chi continua a percepire il potere sovrano come un potere che ha un senso soltanto se si fa riferimento al modello ieri dello Stato assoluto, poi dello Stato nazionale. E come era da aspettarsi, l'ultimo trattato di integrazione stipulato a Lisbona non poteva rispondere a tali domande, per esempio parlando di un "popolo europeo" rappresentato dal Parlamento europeo, ma neanche volendo sostituire a tale dizione quella più prudente e consueta di "popoli europei", limitandosi piuttosto ad aggirare la questione introducendo il termine di "cittadini", s'intende cittadini europei o dell'Unione europea. Recita infatti l'art. 10, comma 2, del TUE che «*i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo*»<sup>16</sup>. In ogni caso, un trattato non pare di per sé il documento più adeguato ad affermare formalmente se ci sia (e dove sia) una sovranità europea, laddove piuttosto è riportato espressamente che nella sua struttura istituzionale l'Unione si ispira al *principio di sussidiarietà*, un principio che ben si adatta ai sistemi federali anzi è proprio ad essi funzionale, tanto da essere da più parti indicato come un più moderno principio di organizzazione del potere, sostitutivo dello stesso principio di sovranità<sup>17</sup>.

---

formulazione sinora utilizzata per la cittadinanza europea rispetto a quella nazionale), si può arguire peraltro che secondo il presidente francese tale sovranità dovrebbe consistere in buona sostanza in una indipendenza dell'Europa complessivamente intesa (cioè se del caso anche come sommatoria intergovernativa dei diversi Stati nazionali d'Europa) dalle altre potenze internazionali nel campo scientifico, tecnologico, energetico, ecc.: coincidendo quindi in gran parte con quella che solitamente viene indicata come sovranità esterna (ma che non è, come si è visto con Francesco Rossolillo, la vera essenza del potere sovrano). E analoga appare l'immagine che ne avrebbe data ad esempio Angela Merkel, come si può riscontrare da alcuni passi del suo recente discorso di presentazione del semestre tedesco al Parlamento europeo (il discorso è riportato anche ne "Il pensiero federalista", n. 4/2021, p. 81 ss.). Naturalmente, la rivendicazione, pur in questa limitata accezione, della necessità di una sovranità europea si presenta per più versi come un fattore potentemente positivo di avanzamento del processo di integrazione europea, quanto meno per l'introduzione nell'agenda politica dello stesso termine di "sovranità" che nulla impedisce possa evolversi nel senso più compiuto di fronte all'incessante incalzare delle numerose sfide che in particolare sul versante ambientale, economico e sociale attendono gli Stati nazionali d'Europa.

<sup>16</sup> Per la verità, come fa notare Giuseppe Cotturri in *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia* (Roma: Carocci editore, 2001) occorre anche aggiungere che sia pure "di straforo", ovvero in modo surrettizio, il "popolo europeo", già col Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001, appare poi entrato nel dibattito e nella normativa dell'Unione. Questo è avvenuto infatti nel momento in cui si è discusso sui voti spettanti nel Consiglio a ciascuno Stato membro, con riferimento alla "popolazione totale dell'Unione" vista in termini unitari, e cioè in sostanza come un "popolo europeo", anziché considerata come somma di separate "identità collettive" (ivi, pp. 83-84).

<sup>17</sup> Il trattato di Lisbona è abbastanza esplicito al riguardo. Recita infatti l'art. 5 del TUE: «1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri. 3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo. 4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità». Nell'accennare poi alla sussidiarietà come istituto che può utilizzarsi appieno proprio nei sistemi federali, ci si riferisce ovviamente alla sussidiarietà intesa in senso "verticale", vale a dire fra due o più livelli di governo, e non a quella che opera in senso "orizzontale", fra il pubblico e il privato. Vale la pena altresì di richiamare la circostanza che il principio di sussidiarietà è stato introdotto nella normativa primaria dell'Unione ben prima di Lisbona, già in alcuni più circoscritti ambiti con il trattato della CEE e poi a Maastricht, dove ha ricevuto una sua prima più compiuta regolamentazione (art. 3B TUE, nella originaria formulazione del 1992). Su tali aspetti vedi quindi anzitutto Paolo Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, "Quaderni costituzionali", n.1/1993, p. 7 ss. e Rodolfo Gargano, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht e il federalismo cooperativo*, "La Fardelliana", anno XIII, numero unico (1994), p. 157 ss. Vedi poi: Paolo G. Carozza, *Sussidiarietà e sovranità negli ordinamenti sovranazionali*, in *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*, Milano: Guerini e Associati, 2007, p. 113 ss., e Fausto Vecchio, *La sussidiarietà nell'ordinamento*

Anche a voler prescindere dall'ovvia considerazione che nessun governo è disposto a cedere poteri che corrispondono a "quote di sovranità" senza visibili contropartite, soprattutto per quanto attiene al versante politico-militare (per più versi considerato il cuore stesso della sovranità), è un fatto che permangono numerose perplessità sull'idea di costruire uno Stato europeo sovranazionale, visto pur sempre nella logica del modello del vetusto Stato nazionale. Le perplessità al riguardo manifestate sono riferite infatti essenzialmente alla circostanza che nel caso dell'Europa mancherebbero le tipicità proprie degli Stati nazionali, a cominciare dalla lingua. È questo in verità un discorso ricorrente, che si è visto ad esempio nel caso del denunciato deficit democratico dell'Unione, e che affonda le sue radici nella persistente diffidenza del nazionalismo euroscettico, che osta a considerare praticabile la "pensabilità" di uno Stato che non abbia a fondamento la nazione. E questo è accaduto, e accade tutt'ora, sebbene poi il giudizio della ragione e l'esperienza della storia ci inducano a ritenere il contrario. Messe da parte comunque tali argomentazioni, e dato per scontato che la sovranità non necessariamente debba ritenersi come esclusivo attributo di uno Stato (o di un popolo) nazionale, restano insoluti i termini della questione proposta, vale a dire se sia possibile che si sviluppi o si stia già sviluppando una sovranità europea accanto alle diverse sovranità nazionali, e se si possa parlare in questa fase dell'integrazione europea di un unico popolo europeo e non più di diversi popoli nazionali che partecipano ad un comune processo di unione europea. A questo punto però, per sciogliere i dilemmi che ci pone la problematica della nascita di una sovranità europea, e correlativamente di un popolo europeo, appare necessario ribaltare i termini della questione che emergono dal comune sentire sul rapporto tra sovranità nazionali "in essere" e sovranità europea "in fieri", o tra popoli nazionali europei che sono i titolari delle attuali sovranità nazionali, e popolo europeo, che della sovranità europea sarebbe il legittimo titolare.

In primo luogo, occorre infatti considerare che il problema di come possano conciliarsi tali sovranità, a un più accurato esame, in realtà non esiste, perché come sappiamo la sovranità è sempre un fenomeno unitario e non ammette divisioni, non potendoci essere in un dato territorio più decisori di ultima istanza o "nello stato di eccezione", secondo l'icastica espressione di Schmitt. Ciò si riscontra perfino in uno Stato federale, dove a rigore non esiste una "divisione" della sovranità tra Stato federale e Stati membri, ma il potere sovrano va ascritto, soltanto e tutto quanto, all'intera federazione, cioè alle istituzioni che insieme e unitariamente la rappresentano, gestendola poi in concreto a livello centrale o locale a seconda delle diverse competenze costituzionalmente stabilite. Quindi, nel caso dell'Unione europea, *la sovranità europea sarà quella espressa complessivamente dal sistema istituzionale della Federazione europea*, cui parteciperanno nelle forme previste dalla Costituzione federale sia il livello centrale delle istituzioni europee sia quello nazionale degli Stati membri: costruire un'Europa sovrana significherebbe quindi null'altro che il superamento delle sovranità nazionali degli Stati membri, che verranno trasfuse nei nuovi poteri sovrani che saranno gestiti dall'insieme delle istituzioni europee e nazionali. Per la verità, c'è del resto una diffusa e sottesa consapevolezza, anche tra i principali attori e fautori dell'integrazione europea, che il problema di una sovranità europea verrà politicamente alla luce soltanto quando l'avanzamento del processo sarà arrivato a un punto critico tale da non consentire più oltre il mantenimento delle diverse sovranità nazionali in capo agli Stati membri. Il che, se probabilmente è vero – nel senso che una grave crisi dell'Unione europea potrebbe probabilmente favorire il passaggio decisivo ad un sistema federale o quasi-federale – tuttavia esso non è neanche augurabile per l'Europa. Non appare infatti un obiettivo ragionevolmente perseguibile del progetto europeo arrivare al punto di una tale criticità per la quale l'alternativa possa essere addirittura la dissoluzione dell'Europa, come da più parti si continua con vari accenni a ipotizzare come imminente<sup>18</sup>.

---

europeo. *Dalla non giustiziabilità alla procedimentalizzazione*, in Piero Barcellona, *La società europea. Identità, simboli, politiche*, Torino: Giappichelli, 2009, p. 458 ss.

<sup>18</sup> Su tale esito catastrofico del processo di integrazione europea insistono con diversi accenti e intensità numerosi scrittori degli ultimi anni, fra i quali qui per brevità ricordiamo soltanto Sabino Acquaviva, *L'eclissi dell'Europa. Decadenza e fine di una civiltà*, Roma: Editori Riuniti, 2006; Giulio Ercolessi, *L'Europa verso il suicidio? Senza Unione federale il destino degli europei è segnato*, Bari: Dedalo, 2009; Jan Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare*



In tale questione del rapporto tra sovranità nazionale e sovranità europea, se teniamo conto fra l'altro del carattere unitario e indivisibile della sovranità, che ne impedisce una sorta di impossibile duplicazione in sovranità europea e sovranità nazionale, dobbiamo anche aver riguardo al fatto che il concetto di "popolo" alla fine si concretizza e si manifesta quale supremo "potere costituente" di uno Stato. Insomma, anche per tali motivi, non pare che alla fine possa riscontrarsi, prima della creazione della federazione europea, una sovranità europea oltre quella espressa dagli Stati nazionali, che restano infatti gli unici detentori del monopolio della forza fisica, a fronte di istituzioni europee che peraltro difettano della competenza a definire la competenza dei diversi livelli di governo ad esse subordinate (*Kompetenz-kompetenz*) e sono quasi del tutto sguarnite di poteri nel campo politico-militare. La verità è che la somma non indifferente di elementi di natura federale, e quindi statale, che sono racchiusi nel complesso sistema istituzionale e valoriale dell'Unione europea, è essa stessa indice fedele dello stadio imperfetto, o se si vuole incompiuto, dell'integrazione comunitaria, in vista dello sbocco finale della costruzione europea. Una prova indiretta è quella che si ricava ad esempio da una prima analisi pur sommaria dell'istituto della cittadinanza europea stabilito a Maastricht, anch'essa caratterizzata da imperfezioni di non poco conto, a cominciare dal fatto che attribuisce alcuni diritti ma nessun dovere (*in primis*, servizio militare e soggezione fiscale verso l'Europa) ai cittadini europei, peraltro considerati tali solo in quanto cittadini nazionali<sup>19</sup>.

Questa constatazione ci permette di capire da un lato, che solo quando si concluderà positivamente – se si concluderà - il processo di integrazione, avremo di colpo, simultaneamente, con la creazione di una Federazione europea, anche la nascita di un Popolo europeo, quale detentore di una sovranità europea, e la contestuale scomparsa dei popoli nazionali e delle sovranità nazionali: una scomparsa, tuttavia, che non vorrà dire eliminazione delle specificità nazionali, ma comporterà più precisamente la nascita di una diversa statualità, con il sorgere di una stagione europea di inclusione ed arricchimento. *La sovranità europea sarà infatti quella espressa complessivamente dal sistema istituzionale di uno Stato federale*, cui parteciperanno, nelle forme previste dalla costituzione federale, sia il livello centrale delle istituzioni europee sia quello nazionale degli Stati membri; e il Popolo europeo sarà un popolo federale, vale a dire il soggetto politico di una pluralità di popoli che si riconoscono in una superiore comunità sovranazionale, legata da comuni vincoli dettati da condivise idealità universali. Situazioni poi come quella per cui, con l'ultimo trattato di Lisbona, il Parlamento europeo è definito non più come il rappresentante dei popoli dell'Unione, ma dei "cittadini europei", inducono a ritenere, sia pure da un punto di vista politico o se si vuole metagiuridico, che esista ormai un embrione di popolo europeo, al quale vanno riferiti una messe di fattori comuni degli Europei, di carattere istituzionale e valoriale, in atto già presenti e trasfusi nei vigenti trattati europei e che costituiscono già un nocciolo duro sul quale è pronto a svilupparsi un *minimum* di sovranità europea.

---

*l'Europa dall'Unione europea*, Roma-Bari: Laterza, 2014; Ivan Krastev, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea*, Roma: LUISS University Press, 2019.

<sup>19</sup> Sui caratteri precisi della cittadinanza europea – un caso sui generis di cittadinanza "duale", in quanto strettamente associata alla cittadinanza nazionale e da essa dipendente – vedi anzitutto Vincenzo Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna: il Mulino, 1994. Vedi poi, anche con riferimento ad altri istituti e diritti, Maurizio Orlandi, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1996; Linda Cotesta, *La cittadinanza europea. Evoluzione, struttura e prospettive nuove per i diritti soggettivi*, Napoli: Liguori editore, 2002; Pietro Gargiulo, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma: Ediesse, 2012. Più in generale, vedi infine Silvia Gattino e Anna Miglietta, *Cittadinanza nazionale e appartenenze culturali*, Napoli: Liguori editore, 2010, e soprattutto Dimitry Kochnov, *Cittadinanza. La promessa di un alchimista*, Bologna: il Mulino, 2020, in cui viene messo il rilievo il carattere tutto sommato violento ed arbitrario di tale istituto, che volendo assicurare dignità e diritti a un gruppo elitario di residenti finisce col creare e giustificare l'umiliazione e l'esclusione dei non-cittadini.

Sotto tale profilo, appare piuttosto giustificato e acquista un senso parlare non soltanto di una “federazione incompiuta”, come amava ripetere Walter Hallstein, ma anche di un “popolo europeo in formazione”, secondo l’espressione più volte formulata da Francesco Rossolillo, al quale popolo ideale vanno riferiti per intanto gli avanzamenti dell’integrazione, fino a quando cioè si produrrà un momento significativo (e costituente) del processo di integrazione, probabilmente condotto da un nucleo ristretto di Stati membri più pronti al salto federale, quali ad esempio quelli che già adottano l’euro come moneta comune (l’*Eurogruppo*): un momento significativo, che per esser tale dovrà visibilmente consistere in una “rottura” rispetto agli aspetti confederali presenti nell’attuale sistema istituzionale, e possibilmente essere sanzionato da un referendum confermativo pan-europeo.

A voler trarre ora alcune conclusioni, occorre dunque affermare che con tali considerazioni, non si intende tuttavia ignorare le critiche allo stesso concetto di sovranità, la cui utilità è stata a più riprese, non solo di recente, e anche duramente, messa in dubbio da eminenti personalità, a cominciare da Kelsen, e sostituita da quella più tecnica e certamente politicamente meno impegnativa di “competenza”. Ma sostituire per esempio nell’era della globalizzazione all’idea di sovranità quella di competenza, o se si vuole, più incisivamente, della *Kompetenz-kompetenz*, cioè della potestà del più alto libello di governo di determinare autonomamente da sé la propria sfera di competenza rispetto a quella dei restanti livelli, non esaurisce totalmente l’ampiezza di significato racchiusa nel concetto di sovranità, in particolare per quanto attiene al significato e alle implicazioni derivanti dal monopolio dell’uso legittimo della forza fisica da parte dello Stato. Così pure, forse ancor più discutibile si presenta poi l’opinione di chi ritiene ormai superata l’idea di un ordinamento statale governato da un potere supremo e irresistibile qual è la sovranità, al cui posto dovrebbe subentrare una rete di rapporti interconnessi di ordinamenti di pari livello aventi natura contrattuale. È il trionfo dell’idea di *governance* rispetto a quella che sottintende un buon *government*, e che in una società ideale, quasi rifacendosi a un nuovo Medioevo di cui si tacciano i lati bui e negativi, sarebbe sufficientemente regolata dalla supposta pacifica composizione dei contrasti e conflitti che eventualmente vi sorgessero. Ma ad un più attento esame, appare più verosimile, piuttosto, la considerazione che non basta come si è detto derubricare la sovranità al mero concetto di competenza, riducendo la questione della sovranità solo a un fatto giuridico; così come, ugualmente, non si può nemmeno ipotizzare una società anarchica, governata da norme derivanti da un imperativo meramente morale o contrattuale.

In realtà, occorre ammettere che mentre è soltanto un’utopia (e un’utopia pericolosa) propugnare l’organizzazione della società sulla base di norme prive di forza giuridica, è del pari fuorviante provare ad interpretare la complessità della società umana come se fosse già sottoposta esclusivamente al mondo del diritto e negare di dover ancora fare i conti con le situazioni di potere, che tendono ad ignorare le ragioni altrui sulla base dei rapporti di forza e in ultima analisi sulla violenza. Questo è in effetti quanto accade fra gli uomini e le nazioni, e in questo senso, la sovranità resta un principio imprescindibile di governo della società, dal momento che incardina efficacemente il potere nel diritto e pone le basi per la convivenza civile tanto all’interno degli Stati che a livello internazionale.

Tutto ciò non significa peraltro giustificare la scelta di una visione del mondo fondata sulla sovranità come potere assoluto di ogni Stato, sganciato da qualsiasi relazione, amichevole ma se del caso anche conflittuale, con gli altri Stati. Al contrario, tale situazione è invece indice significativo di una diffusa esigenza di riforma radicale del classico modello dello Stato nazionale, e tende piuttosto alla moltiplicazione dei centri di potere, tanto all’interno che al di sopra delle tradizionali strutture statuali. Tale tendenza ci appare oggi visibilmente innescata in Europa dalla lezione infertaci dall’esito della seconda guerra mondiale dopo la folle ubriacatura del nazionalismo nel periodo nazifascista, sicché non fa meraviglia quando, accanto ad un ridimensionamento del principio della sovranità assoluta, con la rinascita delle piccole patrie nel modello di Stato federale o regionale e la creazione dell’Europa comunitaria, ancora nei nostri giorni si assiste a nuove rivendicazioni di indipendenza da parte di diversi gruppi nazionali storicamente presenti (come in Spagna con la Catalogna), mentre specularmente fa poi da contraltare l’intervenuta e sempre più imponente interdipendenza che si è invece instaurata a livello internazionale fra le nazioni. È questa un’interdipendenza che si instaura impetuosamente a livello

mondiale anzitutto nel campo economico, ma non solo, e che deriva dall'enorme progresso registrato dalla scienza e dalla tecnologia a metà del secolo scorso e negli ultimi anni in particolare nel settore delle nuove tecnologie dell'elettronica e dell'informatica. Il quadro complessivo derivante da tale situazione ci mostra quanto il mondo sia diventato davvero, oggi più che mai, quel "villaggio globale" di cui parlava McLuhan nel 1967, e in cui il volume degli scambi ed interconnessioni tra le persone e tra i territori è ormai gigantesco, e i rapporti che si sono instaurati, o che ne sono anche incolpevolmente derivati per contagio se non virtuosa emulazione, siano essi di natura economica e commerciale che culturale, si collocano si può dire in ogni luogo o spazio del pianeta, coinvolgendo tra di loro città ed aree rurali anche lontanissime, e che prescindono del tutto dai confini che ancora delimitano la sovranità degli Stati<sup>20</sup>.

Naturalmente, è logico che in questo contesto siano sorte nuove complesse problematiche di carattere sociale e politico, in particolare in Europa, come si può vedere per esempio dalle tensioni e insofferenze sorte fra centro-città e periferie ovvero per effetto dell'incremento esponenziale del fenomeno dell'immigrazione, e persino in conseguenza dell'incremento della criminalità e del terrorismo internazionale: tutte questioni, che hanno messo o rimesso in discussione rapporti di convivenza delle nostre società democratiche, sinora all'apparenza ampiamente collaudati e ritenuti sotto controllo. In questo senso, la tumultuosa espansione della globalizzazione, se da un lato ha rappresentato una formidabile spinta ad un processo addirittura di unificazione del genere umano, dall'altra parte ha provocato significative ricadute sulla effettiva sovranità degli Stati, ridotta ormai troppo spesso ad un vuoto simulacro per le nazioni minori, che non si trovano più nelle condizioni di poter competere con successo con le grandi potenze continentali, a cominciare dagli Stati Uniti. Qui ci si interroga fra l'altro se gli intensi rapporti di ordine economico, sociale e culturale di effetto transnazionale, sorti per effetto della globalizzazione, non abbiano avuto o non possano avere in futuro una ricaduta benefica sugli aspetti istituzionali di un nuovo ordine politico mondiale, tenuto conto fra l'altro delle ulteriori spinte provocate da tale fenomeno a far sorgere un embrione di opinione pubblica mondiale, che può forse a ragione interpretarsi come un primo elemento dell'emergere addirittura di un popolo mondiale in formazione.

Ora, è del tutto evidente che la politica internazionale, erede del sistema westfaliano e cioè fondata tuttora essenzialmente su entità sovrane in posizione paritaria, non appare più in grado di rispondere alle complesse esigenze di individui e gruppi sociali dettate da un mondo globalizzato. Eppure in passato, col passaggio dalle città-Stato e regioni-Stato al grande Stato territoriale, lo Stato nazionale era riuscito con qualche efficacia a governare la società, almeno sino a quando l'exasperazione del nazionalismo non aveva condotto l'Europa e il mondo ad una vera e propria catastrofe con le avventure totalitarie del secolo decimonono. Ma quello cui si assiste di questi tempi, con l'espandersi inarrestabile della globalizzazione, è il tramonto della sovranità assoluta degli Stati, e con essa l'illusione della sovranità "solitaria" cui si è da ultimo aggrappata l'estrema versione del nazionalismo, il nazionalpopulismo o il sovranismo<sup>21</sup>. In tale quadro, non ha tuttavia nessun senso indire battaglie, perse già in partenza, contro

<sup>20</sup> Cfr. Marshall McLuhan, *Gli strumenti del conoscere*, Milano: il Saggiatore, 2015. Sulla problematica dei confini che racchiudono il territorio su cui insiste la sovranità dello Stato, e che unitamente alla cittadinanza nazionale ne rappresentano in un certo senso il nervo scoperto, ogni qual volta vengono quasi messi in discussione, in particolare in occasione delle periodiche vicende delle immigrazioni di massa in Europa, vedi l'analisi a largo raggio, riferita a più accostamenti interdisciplinari, di Marta Petriccioli e Vittore Collina (cur.), *I confini nel XX secolo. Barriera o incontro?* Milano: Mimesis, 2000. L'esistenza dei confini fra gli Stati, che sono anche confini tra popoli, e spesso intesi come "frontiere" che tiene lontani i nemici, restano infatti un elemento ambiguo della sovranità, per un lato ineliminabili, fin tanto che cioè l'umanità continua ad essere divisa tra più Nazioni sovrane, per un altro verso invece incompatibili con la pur legittima aspirazione ad una società umana aperta, liberalmente multiculturale e pacifica, che superi cioè la visione amico/nemico che rimonta a Carl Schmitt (in *Le categorie del politico*, op. cit., p. 193 ss.).

<sup>21</sup> Si deve infatti all'incredibile irresponsabilità di tali movimenti l'aver ingigantito negli ultimi anni, non solo in Italia, la domanda di ulteriori supplementi di sovranità per lo Stato nazionale, a tutela di analoghe pretese delle altrui sovranità, e alimentando così l'illusione di questo pressoché impossibile ritorno alla sovranità solitaria per Stati che, come l'Italia, non sono assolutamente in grado di poter mantenere elevati gradi di indipendenza nella scena internazionale. In ogni

tale fenomeno globale, che ha radici storiche e sociali incompressibili, e rivendicare un'improbabile esigenza di opposizione al "globalismo", in nome di una tradizione che riecheggia nostalgicamente un passato che non esiste più, e che difficilmente potrà tornare. Ciò che occorre piuttosto è coniugare le spinte alla globalizzazione – che in ultima analisi non esprime altro che la tendenza all'unificazione del genere umano - con un suo misurato governo, che impedisca tanto la scomparsa della straordinaria ricchezza delle nostre multiformi società quanto la reazione che possa condurre ad una frammentazione delle corrispondenti comunità politiche, altrettanto selvaggia quanto quella di una globalizzazione non governata. Detto altrimenti, oggi s'impone dunque il superamento della tradizionale forma di statualità basata sul modello dello Stato nazionale, e l'affermazione di una diversa statualità declinata su nuovi ordini federali, in cui possano comporsi le contrastanti esigenze di unità e pluralità delle comunità politiche contemporanee<sup>22</sup>.

### 3. *L'Unione europea dopo il trattato di Lisbona: una democratizzazione tradita?*

A distanza di circa tre quarti di secolo dal *Congresso d'Europa* a L'Aja quale si presenta ai nostri occhi l'Europa comunitaria, nella sua ultima versione istituzionale consacrata a Lisbona con l'omonimo trattato? L'Unione europea dei giorni nostri è quella che avevano immaginato e fortemente voluta i Padri Fondatori? Quanta maggiore democrazia si è sviluppata nel sistema istituzionale dell'Unione a beneficio dei suoi abitanti, e quale grado di sovranità condivisa si è raggiunto tra istituzioni comunitarie e governi nazionali, oltre che rispetto al resto del mondo? Tutte domande legittime che dobbiamo porre a noi stessi se vogliamo andare a riscontrare che cosa veramente è diventata questa Europa, a fronte di un progetto originario che al nascere aveva destato tante speranze presso la quasi generalità dei cittadini della parte occidentale del continente, e che ora come si è visto pare quasi irrimediabilmente declinare tra scetticismi, populismi e nuovi nazionalismi. Al riguardo, noi però ora dobbiamo dire subito, *sine ira et studio*, che l'Europa realizzata dai governi nazionali, se non è l'Europa federale di Spinelli o Monnet, non è però nemmeno l'Europa degli Stati sovrani, che avevano condotto la società europea a immani disastri e altrettanto immani distruzioni e rovine, sino all'inverosimile. L'Unione europea, discussa e discutibile quanto si vuole, è insomma una strana creatura, che è certo qualcosa di altro rispetto alla Piccola Europa della CECA, ma lo è anche, e in termini comunque irreversibili, nei confronti di quell'insieme di Stati litigiosi e violenti che avevano caratterizzato l'Europa prima delle due guerre mondiali.

Sotto tale aspetto, intanto occorre riconoscere che a Lisbona i Paesi membri dell'Unione hanno provato ad esercitare un cambio di passo nel processo di integrazione europea, per tentare in qualche maniera di eliminare o almeno sensibilmente ridurre quella sostanziale mancanza di democraticità che si è da tempo addebitata al sistema istituzionale dell'Unione Europea. A tali intendimenti infatti vanno ascritte le principali nuove disposizioni in proposito elaborate dalla Conferenza Intergovernativa e poi trasfuse nel dettato dell'ultimo trattato, quando ad esempio per superare il deficit democratico si è ritenuto di dover

---

caso, come giustamente ha affermato Stefano Feltri (*Populismo sovrano*, Torino: Einaudi, 2018), questa domanda di inseguire un "fantasma" di sovranità per lo Stato, che cela soltanto un pio desiderio del ritorno alla società chiusa dei secoli passati, mentre denigra di fatto oltre ogni limite gli istituti democratici delle nostre pur imperfette democrazie, non pare che possa avere poi un credibile futuro. Sulla rinnovata critica al sovranismo vedi comunque, da ultimo, anche Alessandro Campi (*Il fantasma della nazione. Per una critica del sovranismo*, Venezia: Marsilio, 2023).

<sup>22</sup> Questo discorrere sull'imponente avanzata nel mondo dell'interdipendenza fra le nazioni potrebbe apparire ormai eccessivamente semplicistico e fuorviante se si pone mente al terremoto geopolitico sorto proprio in Europa con la guerra russo-ucraina. È in effetti un dato di fatto che il quadro dei rapporti internazionali si è oggi decisamente modificato, e l'interdipendenza fra gli Stati drasticamente ridotta, a seguito delle operazioni di guerra in Ucraina e conseguenti sanzioni inflitte alla Russia da Stati Uniti ed Europa. Tuttavia, che la situazione possa prima o poi decisamente mutare, pur entro la frattura Est-Ovest che si è determinata, è non solo auspicabile, ma fortemente anche sperabile e forse inevitabilmente assai probabile, quanto meno da parte degli Stati che dall'ordinario svolgimento di pacifiche relazioni economiche e commerciali fra tutte le nazioni traggono benefici non altrimenti sostituibili. Fra questi Stati, è per esempio la Cina, che pur dichiarandosi amica della Russia, non può certamente essere favorevole alla continuazione *sine die* di un blocco economico del quale non ha certo bisogno.

conferire ai parlamenti nazionali degli Stati membri il potere di limitare o impedire del tutto, *ex ante* e *ex post*, le decisioni assunte o in via di essere assunte dalle istituzioni europee, e in particolare dal Parlamento europeo. Questo è infatti in ultima analisi il succo dell'intervento dei governi nazionali in questa delicata materia, che intende rivolgersi – è bene sottolinearlo – con un ampio riferimento tanto ad atti legislativi (art. 12 TUE e art. 7 Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità), che a procedure di revisione semplificata dei trattati (art. 48.7 TUE e art. 8.7 TFUE)<sup>23</sup>. Aggiungiamo che tali disposizioni, che a prima vista vorrebbero presentarsi soprattutto come un importante esempio di un'inedita democrazia partecipativa, nulla poi prescrivono in realtà a limitare l'attuale corposa presenza degli esecutivi nazionali (non del Parlamento europeo) sull'attività di "assistenza" e controllo nei confronti della Commissione mediante il *Comité des Représentants permanents* (COREPER) e gli altri numerosi Comitati (tra duecento e trecento) composti da funzionari nazionali della cosiddetta *comitatologia*<sup>24</sup>.

Ora, è certamente pacifico e più che intuibile che in una situazione complessiva di soverchiante presenza di rappresentanti degli esecutivi degli Stati nei gangli dell'amministrazione comunitaria, si sia voluto monitorare il più possibile l'attività della Commissione, non sempre vista di buon occhio dai governi nazionali, in ragione del ruolo da essa rivestito, di istituzione indipendente, espressione degli interessi generali europei e non soggetta ad istruzioni da parte dei Paesi membri. È significativa tuttavia la circostanza che lo sforzo di "democratizzazione" emerso a Lisbona - ma che è iniziato a comparire anche nei precedenti trattati, da Maastricht (1992) ad Amsterdam (1997) e Nizza (2001) - sia stato concepito ed attuato secondo una concezione della democrazia ancorata ad un livello esclusivamente nazionale, nella convinzione cioè che il riferimento obbligato per incrementare il tasso di democraticità dell'Unione fossero i parlamenti nazionali, e non – come sarebbe stato logico – il Parlamento europeo, con grave detrimento quindi dell'autorevolezza di quella massima rappresentanza democratica del sistema istituzionale comunitario che lo stesso trattato considera sia il Parlamento europeo<sup>25</sup>. D'altra parte, non pare nemmeno totalmente lontana dal vero una lettura più spassionata e penetrante delle riforme istituzionali a tale scopo introdotte nei trattati, secondo la quale lettura tali modifiche si sono sostanziate in un aumento, è vero, dei poteri del Parlamento europeo, ma traendoli essenzialmente più in senso orizzontale dalle altre istituzioni europee - in particolare monitorando strettamente l'attività del Parlamento europeo e depotenziando la stessa Commissione - che in senso verticale dagli Stati membri, che hanno continuato tutto sommato ad essere *i signori dei trattati*, secondo l'icastica espressione della Corte costituzionale tedesca resa in una celebre sentenza sulla compatibilità con la Legge Fondamentale delle misure a tutela dell'euro prese dalla Banca Centrale Europea.

<sup>23</sup> Si tratta non solo del meccanismo, detto *early warning*, che affida ai parlamenti nazionali il potere di vigilanza sui progetti di atti legislativi presentati dalla Commissione, per impedirne l'adozione per temuta violazione del principio di sussidiarietà in danno dei poteri degli Stati, fino alla potestà di adire la stessa Corte di Giustizia, sia pure tramite il relativo governo, ma anche di bloccare sul nascere qualsiasi revisione semplificata dei trattati per tutte le disposizioni del TFUE e dell'art. V del TUE (*Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune*) - salvo che per le decisioni che rivestano implicazioni militari o ineriscano al settore della difesa - e per le quali il Consiglio, deliberando all'unanimità, potrebbe passare dal voto unanime a quello a maggioranza qualificata, e dalla procedura legislativa speciale a quella ordinaria (cosiddette "clausole passerella").

<sup>24</sup> Non si dice nulla di nuovo quando si fa notare che tali comitati, composti da funzionari dei governi degli Stati membri, rappresentano proprio plasticamente il desiderio dei governi nazionali di monitorare costantemente (e se del caso di imbrigliare) l'attività della Commissione sia nella fase iniziale di esercizio del suo diritto di iniziativa legislativa, con i Rappresentanti Permanenti, sia nella fase conclusiva degli atti di esecuzione della normativa approvata, con tutti gli altri Comitati di settore. Sull'argomento vedi Mario Savino, *I comitati dell'Unione Europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, Milano: Giuffrè, 2005.

<sup>25</sup> Su quanta sia errata una concezione della democrazia in termini esclusivamente nazionali insiste anche Mario Monti, in una interessante pubblicazione con Sylvie Goulard, che ha anche il pregio di individuare in termini chiari le questioni più spinose con le quali in atto si trova a che fare il processo di integrazione europea (Sylvie Goulard e Mario Monti, *La democrazia in Europa. Guardare lontano*, Milano: Rizzoli, 2012).

Talché non è poi da escludere che in un quadro europeo di obiettiva difficoltà di far emergere istituti democratici a livello europeo, anziché un avanzamento del processo di integrazione, possa così aversi una pericolosa deriva di “rinazionalizzazione” dell’Europa. Le forme di democrazia partecipativa eventualmente da varare per ovviare al poco tasso di democratizzazione dell’Europa comunitaria avrebbero dovuto avere come attori partiti e cittadini europei e campo d’azione la sfera pubblica europea, e non i parlamenti nazionali, che sono soggetti ed attori di una sfera pubblica nazionale, distinta e diversa da quella europea, pur se ad essa correlata. Laddove infatti, nonostante tutto, tale principio è stato accolto a Lisbona, è stato inserito nel trattato il diritto di iniziativa legislativa dei cittadini europei (art. 11.4 TUE), che è senza dubbio espressione di partecipazione democratica: ma questo è rimasto alla fine un episodio isolato. Il sospetto è che la chiamata in causa dei parlamenti nazionali non sembra intesa tanto allo sforzo di riduzione del deficit democratico dell’Europa, dovendosi piuttosto ascrivere alla volontà dei governi nazionali di circoscrivere e possibilmente annullare qualsiasi velleità delle istituzioni comunitarie di incrementare poteri e funzioni dell’Unione europea attraverso un utilizzo men che disinvolto del principio di sussidiarietà<sup>26</sup>. Nel contempo infatti i governi nazionali hanno irrigidito la tutela delle loro prerogative sovrane, con l’accentuazione in senso restrittivo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, i ricorrenti tentativi di condizionare l’operato della Commissione vista come un organismo tecnico e burocratico, e il conclamato rifiuto di cedere alle istituzioni comunitarie ulteriori competenze di chiara dimensione europea (unione bancaria, flussi migratori, lotta al terrorismo internazionale, ecc.).

In tale contesto, se forse non si può del tutto parlare di Lisbona come l’ennesima occasione perduta per condurre a soluzione il problema del deficit democratico (una democratizzazione “tradita”?), occorre anche dire subito che le conseguenze negli anni di un processo di integrazione declinato dai governi nazionali soprattutto in termini diplomatici, piuttosto che in termini democratici e quindi col prevalente intervento del Parlamento europeo, possono essere deleterie per l’avvenire dello stesso progetto europeo e alla lunga per la sua positiva conclusione nell’unificazione europea. Un’idea dell’unità del continente che prescindendo dall’obiettivo non secondario di rafforzare la democrazia internazionale in Europa, come era nei voti dell’europeismo più autentico, a cominciare dal federalismo europeo di Altiero Spinelli, proprio perché fondata sulla diplomazia anziché sulla democrazia, è una triste versione riduttiva del moto per l’unità europea e dello stesso processo di integrazione, mentre rischia di favorire persino l’ingresso di vistosi arretramenti dell’*acquis communautaire*, di cui il caso della rivolta del Tribunale costituzionale polacco contro Bruxelles è l’esempio più eclatante, e diviene di fatto – ma anche agli occhi dei cittadini europei – un progetto delle *élite* di governo, e non dei popoli dei diversi Stati nazionali. Ed è strano che le forze politiche che reggono i governi nazionali, pur di cogliere i benefici di corto respiro che il mercato unico, e non solo, avrebbe dato con la nascita dell’Europa comunitaria al loro Paese, non abbiano colto i possibili effetti negativi dell’approccio prevalentemente intergovernativo di certe politiche “europeistiche” solo a parole, che non hanno disdegnato nel tempo di utilizzare perfino slogan come quello degli “Stati Uniti d’Europa” (a cominciare da Coudenhove-Kalergi), che richiamerebbe piuttosto la denominazione della federazione americana, il più antico Stato federale al mondo, assurdo nel secolo scorso al rango di prima superpotenza globale<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Tali considerazioni sulla reale volontà dei governi nazionali sono poi confermate dal fatto che per impedire già solo l’inizio della procedura delle “passarelle” è sufficiente l’avviso contrario anche di un solo parlamento nazionale, realizzandosi così il singolare caso di veto parlamentare, che si aggiunge ai consueti veti governativi. Sull’argomento vedi anche, con dovizia di particolari, Luigi Gianniti e Roberto Mastroianni, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. Bassanini e G. Tiberi, *op. cit.*, pp. 161-184, e inoltre Eugenio De Marco, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. Bilancia e M. D’Amico, *op. cit.*, pp. 39-65.

<sup>27</sup> Il richiamo si rivolge essenzialmente alle forze politiche europee d’ispirazione cristiana, liberale e socialista, che fra l’altro hanno obiettivamente il merito storico di aver sostenuto e gestito la Comunità europea all’inizio del processo di integrazione, negli anni che seguirono quello che può essere considerato il manifesto dell’Europa comunitaria, vale a dire la *Dichiarazione Schuman*. In quegli anni il progetto europeo fu infatti fortemente avversato nell’Europa occidentale dai partiti comunisti, all’estrema sinistra (in ossequio soprattutto alla forte opposizione che il progetto europeo aveva subito subito destato nell’Unione sovietica), e all’estrema destra dalle frange nazionaliste dei nostalgici del

Certo, sulla scena internazionale, e a termini del diritto internazionale, solamente gli Stati – e per essi i governi che legittimamente li rappresentano – sono soggetti di diritto, talché in tutte le organizzazioni internazionali sono essi soltanto i rappresentanti, eventualmente riuniti in comitati permanenti o conferenze temporanee, ad avere titolarità e capacità di agire in nome degli Stati e quindi anche dei rispettivi popoli. Ciò spiega come mai, sin dalla creazione del Consiglio d'Europa o della Comunità carbosiderurgica non si ritenne né necessario né opportuno coinvolgere le rappresentanze popolari, che restarono confinate al modello di quegli organi consultivi, rappresentativi degli interessi particolari o di settore, e che esistevano in Francia (e in Italia) a fianco delle diverse branche del potere esecutivo. Tale appare infatti storicamente l'origine dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (che non poteva nemmeno determinare l'ordine del giorno delle sue sedute, e votava solo delle raccomandazioni ai governi), e della stessa Assemblea Parlamentare Europea delle prime Comunità, anch'essa con mera funzione consultiva, per emergere solo in un secondo tempo, e gradualmente, come una assemblea dotata di un certo numero, ancorché limitato, di effettivi poteri. Basti qui accennare al fatto che il Parlamento europeo ha acquisito soltanto dal giugno del 1979, con la sua elezione a suffragio universale e diretto, e ora con gli ultimi trattati di integrazione, e segnatamente col trattato di Lisbona, la dignità e parecchi poteri, propri di una assemblea popolare, tanto da essere dotato al giorno d'oggi, sia pure in linea di principio, di un generale potere di co-decisione col Consiglio rappresentativo degli Stati, e persino della potestà di eleggere il Presidente della Commissione europea, sia pure in base ad una proposta nominativa del Consiglio Europeo<sup>28</sup>.

#### 4. *Diplomazia vs democrazia. Ambiguità e rischi dell'europeismo intergovernativo.*

Se ora si prova a tralasciare la visione prevalentemente giuridica dell'Unione europea come quella di un'organizzazione *sui generis*, né statutale né internazionale – una visione un po' di comodo, per la verità - e ci si concentra prevalentemente sull'analisi della situazione di potere espressa dagli attori in campo (vale a dire i governi nazionali e le istituzioni comunitarie, con tutto quello che ne segue in termini di *governance* complessiva del sistema istituzionale comunitario) durante il tormentato percorso con il quale l'Europa ha provato in qualche modo a dar corpo al moto per la sua unificazione, ci si accorge che nel processo di integrazione europea, come si è venuto a configurare nel tempo, emergono talune linee di fondo che, ad un'analisi appena più attenta della corrente *vulgata* in proposito da parte dell'europeismo ufficiale, appaiono suggerire una persistente tendenza dei protagonisti del processo a voler di fatto accantonare ogni concreta iniziativa tendente all'effettivo perseguimento degli obiettivi

---

nazifascismo: ma anche presso altri partiti di diversi Stati europei il progetto aveva destato dubbi e perplessità, a conferma del fatto che il tarlo di un gretto nazionalismo pervadeva ancora gran parte dei partiti dell'epoca. In questi ultimi anni – in particolare dopo il trattato di Maastricht e il “fallimento” della Costituzione europea, con il suo rigetto nei referendum di ratifica del trattato costituzionale in Francia e Paesi Bassi – e sulla scia delle idee sull'Europa a suo tempo sostenute dal presidente De Gaulle secondo il disegno dell'Europa delle Patrie, anche diversi sostenitori della preminenza delle Nazioni sull'Europa (fra tutti, gli aderenti al *Conservatives and Reformists Party* del Parlamento europeo, di cui fa parte Fratelli d'Italia) hanno finito col dichiararsi “europeisti”, rivendicando però per l'Europa un assetto istituzionale meramente confederale.

<sup>28</sup> La procedura di elezione del presidente della Commissione europea è descritta minuziosamente all'art. 17.7 del TUE, che così recita: «Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal parlamento europeo secondo la stessa procedura.» Al riguardo vale appena la pena di osservare che il Consiglio europeo deve soltanto “tener conto” del risultato delle elezioni europee, ma non è tenuto a designare il presidente per esempio nel leader della coalizione vincente, così come resta impregiudicata la tenuità del legame politico tra il presidente designato e la maggioranza assoluta del Parlamento, in considerazione del fatto che non è previsto che il candidato proposto dal Consiglio europeo esponga al Parlamento europeo un programma politico a sostegno del quale si possano poi raccogliere in sede di elezione i voti dei parlamentari ad esso favorevoli.

riportati nel progetto europeo originario, considerato nella prospettiva della costruzione di un'Europa democratica e sovrana.

Tale considerazione vale non soltanto con riguardo alle tendenze classicamente espresse dai fautori di una visione "unionista" o "internazionalista" dell'integrazione europea, basata cioè sulla preminenza delle sovranità nazionali, sia che essa poi si sostanzi in una scelta prevalentemente orientata al mercato - e a favore dell'Europa vista soprattutto come un'unione economica, se non come una zona di libero scambio - ovvero in una scelta orientata verso un'unione più "politica" delle nazioni europee, che si traduce comunque ugualmente in buona sostanza nel prefigurare un assetto dell'Europa di stampo confederale<sup>29</sup>. A maggior ragione poi ci appare a tutt'oggi ignorato, se non stravolto, dai governi nazionali l'obiettivo di realizzare l'unità dell'Europa nelle forme e con le modalità ben più incisive di una vera e salda unione, che non può non essere che quella federale, ritenuta essenziale da coloro che vogliono superare la pernicioso tendenza dell'Europa all'anarchia e alla frammentazione. Ci si riferisce evidentemente all'idea di Europa di quanti, con Altiero Spinelli, intendano tuttora procedere esplicitamente e senza indugi verso la creazione di un potere europeo autonomo e distinto da quello dei governi nazionali (cioè un governo federale europeo, autorevole e capace di agire a livello interno e internazionale), ovvero che, con Jean Monnet, ritengano preferibile un processo graduale di implementazione di funzioni, dal livello nazionale a quello europeo, per pervenire comunque, alla fine di un percorso condiviso con i governi nazionali partecipanti al progetto europeo, ugualmente alla creazione di una federazione degli Stati europei.

Ebbene, oggi potremmo asserire che la principale linea di tendenza che traspare dal processo è anzitutto quella per cui i governi nazionali considerano il progetto dell'unità europea un loro affare privato, da concordare e definire solo all'interno di confronti, alleanze e negoziazioni, senza interferenze se non limitate, e al limite sostanzialmente di facciata, da parte delle rappresentanze dei rispettivi popoli, e senza comunque che ne venga in qualche modo intaccata la loro sovranità. È questo un processo che è iniziato in effetti già col trattato della CEE, che ridimensionò in buona misura i poteri della Commissione rispetto all'Alta Autorità della CECA, e tuttora nega al Parlamento europeo un'effettiva potestà di determinare autonomamente le risorse del bilancio comunitario<sup>30</sup>. Non si vuol dire con ciò che sia del tutto tramontata presso gli Stati membri la spinta democratica insita nel progetto europeo, ma è un fatto che tale spinta è stata in prevalenza accantonata, anche per dar corso alle urgenze giornaliere tipiche delle società complesse. I governi nazionali, arbitri dell'agenda politica comunitaria, sono stati quindi quasi naturalmente condotti ad operare nel breve e medio periodo, restando restii ad intervenire sulle problematiche più impegnative dell'Europa in quanto tale, quali emergono dalle sollecitazioni

<sup>29</sup> Furono storicamente gli inglesi, seguiti soprattutto da alcuni governi europei della regione scandinava come la Danimarca e la Svezia (Norvegia e Islanda hanno preferito non aderire al processo di integrazione) a considerare l'Europa soprattutto dal punto di vista dei benefici derivati da un mercato comune, e ad opporsi tenacemente a qualsiasi avanzamento dell'unione politica europea, in particolare da quando la Gran Bretagna nel 1973 era divenuta un Paese membro dell'Unione europea. Com'è noto, il 31 gennaio 2020 con la Brexit il Regno Unito ha addirittura abbandonato l'Unione, a seguito del referendum del 23 giugno 2016, con il quale i cittadini britannici per il 52% improvvidamente si sono espressi per il recesso dall'Unione. L'obiettivo di una integrazione europea non meramente economica fu viceversa sostenuto, già a decorrere dall'inizio del processo (L'Aja, maggio 1948), soprattutto da belgi, francesi ed italiani, e tale orientamento di massima, pur tra incertezze e ambiguità, è poi proseguito nel tempo. Al riguardo vale però appena la pena di sottolineare che le due opzioni (unione economica o unione politica) nascondono una ben più rilevante contrapposizione sul definitivo assetto, federale o confederale, che avrebbe dovuto assumere l'Europa in costruzione, tant'è che alla fine a sostenere vigorosamente la preminenza dei governi nazionali rispetto alle istituzioni comunitarie fu ugualmente tanto la Francia di Charles De Gaulle negli anni in cui ne fu presidente (1959-1969) quanto il Regno Unito di Margareth Thatcher nel periodo in cui ne fu primo ministro (1979-1990).

<sup>30</sup> Vedi su ciò Giulia Rossolillo, *Verso una reale democrazia europea*, "Il Federalista", anno LXIII, n. 2-3/2021, p. 137, e poi Sergio Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari: Laterza, 2017; Eugenio Salvati, *Il Parlamento europeo, tra crisi del processo di integrazione e politicizzazione dell'Unione Europea*, Milano: Mondadori Università, 2019. Con riguardo ai poteri e al ruolo della Commissione, vedi infine Salvatore Aloisio, *La centralità della riforma della Commissione europea nel quadro istituzionale dell'UE*, "Il Federalista", anno LXIII, n. 2-3/2021, p. 144.



volte a rafforzare in termini di maggiore democrazia il processo di integrazione europea. Così, il ruolo sostanzialmente ambiguo dei governi nazionali di fronte all'annoso problema dell'unità europea, e di conseguenza verso il potere europeo *in nuce* rappresentato dall'Unione europea, ha quasi sempre operato - in un contesto di prevalenza delle diverse ragioni di Stato - nel senso che i governi nazionali, nonostante le buone intenzioni di procedere alla democratizzazione del processo di integrazione europea, si siano poi mossi, come si è visto, in senso diametralmente opposto, ogni qual volta è apparso che tale democratizzazione dell'Unione potesse in qualche modo realizzare una *deminutio* della loro sovranità nazionale.

Il passaggio dalla visione "internazionalista" del processo di integrazione europea propria dei governi nazionali, e che dopo Winston Churchill annovera tra i suoi più celebri rappresentanti Charles De Gaulle e Margaret Thatcher, a quella che può legittimamente definirsi come tendenzialmente federale (e quindi con lo sbocco finale nella nascita di un vero e proprio Stato a livello europeo) è naturalmente un percorso difficile da far avanzare, e che storicamente ha visto l'intervento di diversi attori, fra i quali non può tralasciarsi la Corte di Giustizia europea, con la sua azione cosiddetta "integrazionista". Quest'ultima ha in effetti innescato un meccanismo nel quale sono confluiti tanto alcuni elementi dello stesso sistema istituzionale delle Comunità europee (il giudice nazionale che si fa giudice comunitario nella procedura di rinvio alla Corte; una sorta di *spillover* dell'intera architettura comunitaria, ecc.) quanto la progressiva accresciuta consapevolezza delle stesse élite nazionali di rendere il processo più vicino possibile alle concrete esigenze dei cittadini, e le inevitabili rivendicazioni di una più adeguata rappresentanza popolare da parte di movimenti e forze politiche degli Stati partecipanti al progetto europeo. In tale quadro complesso, fu comunque merito di Jean Monnet, con l'idea del "funzionalismo" e l'invenzione del metodo comunitario, se all'epoca si riuscì a superare la contrapposizione tra gli unionisti della corrente intergovernativa e gli europeisti di quella federalista, che era già emersa alla Conferenza dell'Aja del maggio del 1948. Si deve insomma riconoscere che si deve a Monnet se è così emerso, nella storia dell'unificazione europea, un vero e proprio modello, duttile e pragmatico, di una nuova statualità fondata sul federalismo, ma inteso quest'ultimo in termini strategici e non rigidamente dottrinari, e che da taluni è stato di fatto contrapposto al modello del progetto europeo di Altiero Spinelli fondato prevalentemente sul metodo costituente di un popolo europeo in formazione<sup>31</sup>.

Ora, non è facile stabilire se l'un modello sia stato in assoluto più idoneo dell'altro a favorire la nascita di una sovranità europea condivisa. In realtà, il processo di integrazione è proseguito in tutti questi anni in maniera discontinua e irregolare. Da un lato, è un dato di fatto che col trattato di Lisbona è venuta a consolidarsi l'integrazione fra gli Stati, superando il criterio della divisione in tre pilastri dell'intero processo (integrazione comunitaria in materia economica, cooperazione in politica estera e sicurezza comune, cooperazione in ambito giudiziario e affari interni); estendendo in una qualche misura i poteri del Parlamento europeo ora definito come rappresentanza non più dei popoli, ma dei cittadini europei; e arrivando nel campo economico-monetario al pieno funzionamento di un mercato unico integrato sino all'unione monetaria, da parte degli Stati (venti su ventisette) che hanno adottato l'euro come moneta unica<sup>32</sup>. Dall'altro lato, sono state numerose e continue le sconfitte dei federalisti: dall'*Assemblea ad*

<sup>31</sup> Occorre anche sottolineare, come ci rammenta Barbara Spinelli (*La sovranità assente*, Torino: Einaudi, 2014) che questa contrapposizione tra Spinelli e Monnet è stata spesso più immaginata che reale, dato che «ambidue furono di volta in volta gradualisti e visionari», e anche se è vero che Spinelli rispetto a Monnet era più «intransigente» il che per esempio lo condusse in un primo tempo a giudicare negativamente il Mercato Comune, che non esitò a definire una "beffa", salvo poi a ricredersi di fronte al successo che l'Europa comunitaria era riuscita a conquistare (ivi, pp. 69-70). Sull'argomento, vedi anzitutto Dario Velo, *Quale Europa. Il modello europeo nella storia contemporanea*, Bari: Cacucci editore, 2018, che mette in evidenza quella che a suo dire rappresenta la sostanziale superiorità del modello monnettiano rispetto al radicalismo di Spinelli, con riguardo in particolare ai risultati conseguiti. Vedi infine Altiero Spinelli, *La beffa del Mercato comune*, in Id. *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna: il Mulino, 1960, p. 282; e poi: John Pinder, *Unione europea: gradualismo e costituzione*, "Il Federalista", anno XXVII, n. 3/1985, e Sergio Pistone, *Il Movimento Federalista Europeo e i Trattati di Roma*, "Il Federalista", anno LIX, n. 1/2017, p. 10.

<sup>32</sup> Gli Stati membri che non fanno parte di quella che comunemente è chiamata *Eurozona* sono in realtà solo sette, una minoranza che tuttavia continua a condizionare l'avanzamento del processo di integrazione europea, comprendendo

*Hoc* che aveva approvato lo Statuto della Comunità Politica Europea e fu la base della stipula nel 1952 del trattato della CED, poi lasciato cadere dall'Assemblea nazionale francese; o dal progetto di federalizzazione del primo presidente della Commissione Walter Hallstein che provocò la reazione di De Gaulle e l'abbandono dei lavori nelle istituzioni europee da parte della Francia con la politica della "sedia vuota", poi faticosamente ricomposta al vertice di Lussemburgo; dal *Progetto di Trattato d'Unione Europea* approvato nel 1984 a larghissima maggioranza dal Parlamento Europeo su spinta di Spinelli, e poi praticamente ignorato dai governi che si limitarono ad adottare un ben più modesto Atto Unico Europeo; e infine, più di recente, dalla vicenda della Costituzione Europea, approvata da una singolare Convenzione europea composta in maggioranza da parlamentari e fatta oggetto a fatica nel 2004 di un apposito trattato fra i governi (*Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, detto anche "trattato costituzionale"), poi respinto l'anno successivo in sede di referendum di ratifica da Francia e Paesi Bassi.

In tutti questi casi, quella che appare è una netta e talora perfino irriducibile contrapposizione fra Nazioni ed Europa: una contrapposizione di fronte alla quale sono state disattese le ragioni d'origine popolare sorte in un quadro europeo, laddove quelle di difesa dei particolarismi nazionali hanno trovato udienza ora presso i governi nazionali, ora addirittura presso lo stesso corpo elettorale degli Stati. Anche i cittadini-elettori degli Stati membri sono stati infatti sollecitati a rifiutare ogni ulteriore avanzamento in senso unitario del progetto d'unità europea da parte di minoranze sovraniste ed euroscettiche, la qual cosa, aggiungendosi allo scarso sostegno di alcuni governi firmatari, avrebbe poi inevitabilmente condotto a drammatiche marcie indietro. Più precisamente, è accaduto che ogni qual volta si è ritenuto che fosse giunto il momento decisivo per imprimere al processo un salto decisivo verso la creazione dell'Europa politica, è sorta immancabile la presa di distanza fino alla netta opposizione ora dell'uno ora dell'altro dei Paesi membri. Ciò è potuto facilmente accadere perché il quadro comunitario dà obiettivamente insperate possibilità ai governi per opporsi a qualsivoglia iniziativa che possa apparire in qualche modo suscettibile di erodere la sovranità nazionale degli Stati membri. I governi infatti possono sfruttare la particolare posizione di privilegio che rivestono all'interno di un sistema istituzionale estremamente composito come è quello dell'Europa comunitaria, essendo insieme titolari della sovranità degli Stati e partecipi a pieno titolo della principale istituzione in cui resta sovrachianta – e anzi è costantemente aumentato nel tempo - l'approccio intergovernativo, vale a dire nel Consiglio europeo.

Detto in altri termini, quella che avrebbe dovuto essere l'ordinaria composizione dei diversi interessi nazionali, destinati a risolversi nella "posizione comune", secondo una visione coerente di fini unitari da conseguire insieme, si è risolta sempre più in una incessante lotta tra i Paesi membri, volta ognuno a resistere accanitamente alle proposte della Commissione o degli altri Stati, o per conservare privilegi di natura politica od economica, o per strappare all'Europa comunitaria altri poteri o risorse aggiuntive o nuovi privilegi. In questo orizzonte costituito rigidamente di interessi nazionali contrapposti, è tramontata di fatto qualsiasi volontà politica di sciogliere ogni residuo nodo del deficit democratico, di dotare le istituzioni europee di quel tanto di poteri democraticamente controllati a livello europeo, che fossero necessari per far nascere una reale sovranità sopra gli Stati, di fare avanzare in una parola l'Europa federale. Ed è poi del tutto conseguente a tale contesto se di fatto a favore del Consiglio europeo si è oscurato il ruolo di tutte le restanti istituzioni dell'Unione, a cominciare da quel Parlamento europeo, che in quanto assemblea democratica dei cittadini europei, avrebbe potuto (e dovuto) realizzare la sintesi politica delle diverse posizioni nazionali, e per finire persino con il Consiglio (o Consiglio dei

---

tanto alcuni Paesi del Nord Europa (Danimarca, Svezia) in cui si riscontrano significative presenze di partiti euroscettici, che Paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Romania e Bulgaria), fra i quali spiccano in particolare quelli che esprimono governi fortemente contrari a qualsiasi preminenza dell'Unione rispetto agli Stati, recentemente entrati in rotta di collisione con Bruxelles (Ungheria e Polonia) e il cosiddetto Gruppo di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia)

Ministri), che del Consiglio europeo è la diretta propaggine, anche perché titolare, insieme col Parlamento, della potestà legislativa dell'Unione<sup>33</sup>. Prova ne sia l'atteggiamento ambiguo che di questi tempi tuttora mostra il Consiglio europeo non esprimendosi di fronte alla proposta del Parlamento europeo di indire, a termine di trattati, una nuova Convenzione, per discutere ed eventualmente accogliere le riforme richieste dei cittadini europei a seguito della *Conferenza sul futuro dell'Europa* chiusasi com'è noto il 9 maggio del 2022<sup>34</sup>.

È insomma sul tema della sovranità europea che si gioca il progetto dell'unità europea e può trovare composizione quella lotta tra Nazioni ed Europa, ancorché condotta in termini soltanto diplomatici, senza giungere cioè, per fortuna, al ricorso a conflitti armati. In questo senso, non sembra nemmeno verosimile che i continui casi di polemica fra i governi nazionali e la Commissione, siano stati poi causati dall'avvento della moneta unica, nella considerazione che tale scelta si sarebbe dimostrata prematura in quanto non si era ancora pronti all'unione monetaria. In realtà, la contrapposizione tra Nazioni ed Europa, ora tacita ora platealmente sbandierata, si snoda durante tutto l'arco del processo di integrazione, dal momento cioè in cui cominciano a farsi sentire più forti le conseguenze della sovranazionalità emersa dai trattati istitutivi della Comunità europea. È però indubitabile che la creazione a Maastricht dell'elemento federale della moneta unica, così come la firma a Roma del trattato costituzionale, siano state viste negativamente da alcune forze politiche sovraniste ed allarmato alcune fasce di cittadini europei, che hanno temuto l'ampliamento di poteri di un centro europeo fisicamente distante e ritenuto a torto o a ragione sottratto ad ogni controllo democratico. E una volta stipulato e ratificato il trattato di Lisbona, si è fermato quel processo costituente per l'Europa unita che prima del rigetto della Costituzione europea sembrava ormai positivamente avviato.

Già negli anni Ottanta del secolo scorso, Joseph Weiler aveva sostenuto che nella Comunità europea si stava verificando una singolare situazione per cui ad una *sovranazionalità normativa* sempre maggiore che veniva acquisita dalle istituzioni comunitarie più sensibili ad una reale costruzione europea (Corte di Giustizia, Parlamento europeo, Commissione), si stava contrapponendo una *sovranazionalità decisionale* acquisita di diritto o di fatto dai governi nazionali: che è quanto dire, comunque, una sempre maggiore *capacità decisionale europea* di tali governi, che si estendeva a livello extra nazionale e molto spesso era svincolata da qualsiasi controllo parlamentare, non solo da parte del Parlamento europeo, per i limiti imposti dal sistema istituzionale comunitario, ma anche dai parlamenti nazionali, per la inevitabile perdita di competenza subita per la nascita del nuovo ordinamento sovranazionale<sup>35</sup>. In tale quadro, diviene comunque legittimo il dubbio che l'Unione europea sia in grado oggi di autoriformarsi *in melius*, riuscendo a portare a un più alto livello la democrazia europea, senza cioè che vi sia un'assunzione di una maggiore consapevolezza dell'urgenza, oltre che della rilevanza, dell'unificazione europea da parte quanto meno dei maggiori partiti che si riconoscono nel progetto europeo.

---

<sup>33</sup> Un ulteriore esempio della eccessiva predominanza nel sistema istituzione dell'UE dell'approccio intergovernativo è dato dal fatto che, pur nel contesto della nuova acquisizione fra i poteri del Parlamento europeo di eleggere il Presidente della Commissione, i singoli Commissari sono designati dai governi, restando quindi di fatto inibita ogni possibile caratterizzazione politica della Commissione, sì da farne il normale organo di governo di un classico regime parlamentare.

<sup>34</sup> Su tale argomento, vedi Stefano Castagnoli, *Le tre guerre e l'azione per la federazione europea*, "L'Unità europea", anno XLV, n. 6/2022, p. 3. Vedi anche Sergio Fabbrini, *La Conferenza sull'Europa, un'occasione da sfruttare*, in Id., *Democrazie sotto stress. Europa Italia America*, Milano: Il Sole 24Ore editore, 2022, p. 65.

<sup>35</sup> Cfr. Joseph H. H. Weiler, *Il sistema comunitario europeo*, Bologna: il Mulino, 1985. In tale contesto è pure maturata nei governi, sin dai tempi delle Comunità, la discutibile abitudine di scaricare "sull'Europa" la responsabilità, e ove possibile anche l'adozione, di misure ritenute impopolari, che non avrebbero presumibilmente ottenuto l'approvazione dei parlamenti nazionali. Su questo tema, vedi Giandomenico Majone, *La crescita dei poteri regolativi nella Comunità europea*, "Rivista italiana di scienza politica", n. 3/1995, p. 409 ss.

In questa mancanza di coraggio e determinazione da parte di tali forze politiche “pro-europee” emerge in effetti soprattutto il desiderio di sfuggire a una temuta impopolarità per certo euroscetticismo che si ritiene serpeggi in misura non marginale nella società europea. Ma è alquanto dubbio tuttavia che l'euroscetticismo sia veramente un atteggiamento significativo della società europea, tale comunque da meritare una qualche adesione da parte del mondo politico europeo, specialmente a seguito della situazione di estremo disagio e profonda preoccupazione che si è venuta a creare nel continente per effetto della sciagurata invasione russa della vicina Ucraina. È assai più palpabile e di contro probabilmente assai più estesa e diffusa la consapevolezza di quel che significa oggi la mancanza di una adeguata difesa comune europea e di un'unica politica estera europea. Naturalmente, data la limitata capacità in campo militare dei singoli Stati membri (con la parziale eccezione della Francia, che è pur sempre una potenza nucleare) la difesa europea è di fatto assicurata dagli Stati Uniti nel quadro dell'Alleanza Atlantica. Ma ciò la dice lunga non soltanto sulla sostanziale marginalità sino all'irrelevanza che continua a rivestire l'Unione europea in sede internazionale, ma anche sulla conclamata dipendenza dall'America degli europei per ciò che attiene alla loro difesa.

Poiché platealmente si è dunque visto che non basta Lisbona, basterebbe già tale contesto, in realtà, a concludere che sia venuto il momento che i governi nazionali si decidano a fare un passo ulteriore nel processo di costruzione di quell'unione sempre più stretta enunciata nei trattati, ponendo finalmente le basi di quell'Europa sovrana che è strettamente dipendente dall'estensione della competenza dell'Unione dal campo economico-finanziario a quello politico-militare. Riprendere in esame, com'è ovvio solo come mero punto di partenza, il vecchio trattato della Comunità Europea di Difesa irresponsabilmente respinto dalla Francia nel 1954, potrebbe essere un'idea non peregrina per varare una difesa europea adeguata alle odierne esigenze di sicurezza dei cittadini dell'Unione, sia pure con tutti i temperamenti e la gradualità che si ritengano al riguardo necessari<sup>36</sup>. La sicurezza degli europei ne avrebbe tutto da guadagnare.

## Archivio

### **Stato, sovranità, cooperazione e federazione\***

**Roberto Castaldi**

Il tema della sessione cui mi è stato richiesto di contribuire mette insieme temi diversi e senza un ordine che ne chiarisca la connessione, proprio ad indicare la necessità per i federalisti di mettere in discussione il proprio bagaglio teorico tradizionale e tornare a interrogarsi sulle questioni di fondo. Mi sembra sia un compito fondamentale per l'ufficio del dibattito, e provo a esporre qui il risultato di questo tentativo di riflessione da parte mia, per quanto sommario e provvisorio rispetto a quanto sarebbe

<sup>36</sup> Al riguardo, come ci fanno ricordare Domenico Affinito e Milena Gabanelli (*Difesa Ue: siamo i secondi al mondo come spesa, ma non siamo una potenza militare*, “Corriere della sera”, 13 aprile 2022), occorre anche dire che gli Stati membri dell'Unione spendono in atto per la difesa nazionale (dati in dollari riferiti al 2020) quasi tre volte e mezzo più della Russia (circa 228 miliardi contro i 67 di Mosca), quando gli Stati Uniti e la Cina spendono rispettivamente 766 e 146 miliardi. La spesa degli Stati europei se ne va però in mille rivoli e inutili duplicazioni, che servono poco a ben armare con attrezzature all'altezza dei tempi i numerosi soldati, pari a complessive 1.493.000 unità, che possono schierarsi in teoria a difesa dell'Europa. A paragone, gli Stati Uniti dispongono di soli 1.350.000 effettivi (Russia 900.000 e Cina 2.250.000 unità) forniti però di apparecchiature tecnologiche di tutto rispetto, che ne fanno l'esercito di gran lunga più potente al mondo, mentre – in aggiunta a tale situazione – c'è da dire che gli Stati europei devono poi scontare un'incredibile dispersione fra i diversi tipi di armamenti in uso (un esempio: 17 tipi diversi di veicoli corazzati europei contro un solo tipo di carro armato USA).

\* Si tratta di un pregevole contributo presentato da Roberto Castaldi alla riunione nazionale dell'Ufficio del Dibattito svoltasi a Palermo dal 10 all'11 ottobre 2009 sul tema Il futuro della politica e dell'economia nell'era della globalizzazione, che qui riportiamo tanto per la sua parziale attinenza, dal punto di vista federalista, alle questioni poste nella precedente riflessione sui dilemmi della sovranità, quanto per l'aspetto problematico col quale si ripropongono temi essenziali del pensiero federalista. Roberto Castaldi, prestigioso presidente regionale del MFE-Toscana, com'è noto ai nostri lettori, è professore associato in Filosofia politica presso l'Università Ecampus ed è stato ricercatore in Scienza Politica e Relazioni Internazionali della Scuola Superiore Santi'Anna di Pisa [N. d. R.].

necessario. Non tratterò tutti i concetti, ma svolgerò qualche riflessione sparsa su alcune questioni che mi sembrano cruciali e non adeguatamente sviluppate nella tradizione federalista italiana. In pratica propongo più un'agenda di ricerca fondata sul riconoscimento di alcune lacune nella nostra elaborazione teorica, senza offrire delle risposte o delle soluzioni che possono venire solo da un dibattito e una riflessione collettiva.

Le lacune e le domande che vorrei porre sono quindi le seguenti: 1. Quale può/deve essere la concezione federalista della sovranità (dal momento che nella nostra tradizione ne sono state sviluppate almeno tre concezioni diverse? 2. Quale dovrebbe/potrebbe essere il modello istituzionale della federazione mondiale (i modelli federali classici non rispondono assolutamente ad alcune condizioni politiche difficilmente modificabili e risulterebbero quindi assolutamente irrealizzabili)? 3. Quali sono le condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi (in assenza delle quali è auspicabile la cooperazione, che è meglio del conflitto? 4. In quali direzioni dobbiamo riflettere per elaborare una nuova teoria della transizione – analoga al gradualismo costituzionale sviluppato per l'unificazione europea mediante la creazione di istituzioni parzialmente federali – applicabile a contesti in cui non sono già presenti tutte le condizioni di possibilità per un processo federativo, e in cui la transizione sarà quindi più lunga e richiederà anche una strategia per la realizzazione di tali condizioni? In sostanza queste domande individuano una incongruenza nell'elaborazione teorica federalista. Riguardo all'aspetto di valore il federalismo o è mondiale o non è. Ma rispetto all'aspetto di struttura e a quello storico-sociale siamo ancora privi di una teoria adeguata. Ciò potrebbe esser dovuto al fatto che non siano presenti le condizioni di possibilità per processi federativi a livello mondiale – ma per stabilirlo occorrerebbe avere una teoria rispetto a quali siano tali condizioni – oppure si tratta semplicemente di una lacuna teorica da colmare. In assenza di una teoria adeguata del modello istituzionale per la federazione mondiale risulta infatti impossibile anche individuare una possibile strategia di avvicinamento graduale o di gradualismo costituzionale: le vie per raggiungere una data meta possono essere diverse, ma se non si sa quale sia la meta...

### 1. Quale concezione federalista della sovranità?

La sovranità non è una cosa, ma un'astrazione, un'idea sociale, ovvero ciò che le persone credono che sia. Più specificamente si tratta di un'utopia/ideologia<sup>oo</sup> - in realtà solo un'ideologia, fatta in fretta a causa della fine della religione come fonte di legittimità per giustificare l'esistenza degli Stati assolutisti – ovvero un'idea, tradotta poi in termini istituzionali. Ma l'istituzione e l'idea sono cambiate nel tempo e possono cambiare ancora. La sovranità è quindi un concetto polisemico – ovvero un *contested concept* – e va scomposto per capire cosa ci serve ancora e cosa no, quali elementi abbiamo interesse a valorizzare e quali a lasciar cadere per facilitare la creazione di una federazione europea e poi mondiale. Al termine sovranità sono associati almeno i seguenti significati: monopolio della forza legittima – e bisogna tener presente che Elias mostra il legame indissolubile tra il monopolio militare e quello fiscale (cfr. *Potere e civiltà. Il processo di civilizzazione*, vol. II, il Mulino, Bologna, 1983); il potere effettivo di decisione in ultima istanza riconosciuto come legittimo; la competenza sulle competenze (negli Stati federali); il principio *superiorem non recognoscens* nei confronti di altre entità. Evidentemente si tratta di significati assai diversi tra loro, alcuni dei quali sono stati chiaramente superati dai processi politici reali.

L'UE ha cambiato il concetto di sovranità per gli Stati membri pur non essendo ancora federazione (cfr. R. Keohane, *Power and governance in a partially globalized world*). Ciò si manifesta in alcuni suoi caratteri federali: prevalenza e diretta applicabilità del diritto comunitario (e come dimenticare l'importanza attribuita da Hamilton a questo aspetto!); supremazia della Corte di Giustizia nell'interpretazione delle norme dei Trattati, incluse quelle relative alle competenze, come dimostra la dottrina dei poteri impliciti; potere di decisione di ultima istanza sulle proprie competenze esclusive, principalmente in ambito economico. In pratica almeno due dei quattro significati indicati in precedenza sono di fatto già superati nell'Unione europea. Ma quale è e quale dovrebbe essere la concezione

<sup>oo</sup> Nelle scienze sociali l'utopia è un pensiero politico che cerca di modificare l'ordine esistente mettendo a nudo i suoi difetti e proponendo un ordine alternativo. L'ideologia è un pensiero politico che legittima fundamentalmente l'ordine esistente, pur auspicando miglioramenti marginali (per una trattazione classica cfr. K. Mannheim, *Ideology and Utopia*, Routledge & Kegan, London, 1953; e P. Ricour 1986, *Lectures on Ideology and Utopia*, Columbia University Press, New York, Italian translation 1994, *Conferenze su ideologia e utopia*, Jaca Book, Milano). Quasi tutti i pensieri politici hanno avuto una fase utopica e una volta raggiunti i propri essenziali obiettivi istituzionali sono entrati in una fase ideologica (Castaldi R., *Federalism and Material Interdependence*, Giuffrè, Milano, 2008, cap. 1).

federalista della sovranità? Ve ne sono almeno tre. La prima, legata alla tradizione anglosassone, non considera la sovranità come un concetto necessario o utile al federalismo. Wheare non utilizza il termine “sovranità” nella sua classica trattazione del governo federale. Anche *The Federalist* non impiega frequentemente questo concetto. Il federalismo è una teoria della pluralità dei livelli di governo e degli ordinamenti giuridici indipendenti e coordinati e quindi è contro il monismo dello Stato nazionale, ma anche del concetto di sovranità.

La tradizione federalista italiana ha invece solitamente assunto come concezione della sovranità quella classica della filosofia politica continentale europea, ovvero una concezione assolutamente monista, cercando delle formule che ne permettessero l’adattamento in un quadro teorico federalista. Lucio Levi suggerisce che nella federazione la sovranità non è attribuita né al governo federale, né ai governi federati, ma alla federazione nel suo insieme, che include entrambi i livelli di governo (cfr. *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, in A. Hamilton, J. Madison e J. Jay, *Il Federalista*, il Mulino, Bologna, 1997). Si tratta di un escamotage fondato sull’attribuzione di un concetto monistico ad un soggetto solo apparentemente unitario, la federazione, ma in realtà organizzato pluralisticamente. Francesco Rossolillo utilizza egualmente un concetto monistico della sovranità e lo neutralizza mediante una pluralità di livelli di governo (cfr. in particolare F. Rossolillo, *La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto*, in “*Il Federalista*”, XXXVII, 3, 1995). Colpisce che Albertini non abbia dedicato alcun saggio specificamente a questo concetto, anche se questo solo fatto non permette certo di inserirlo nella corrente “anglosassone”.

Vi è un dibattito scientifico internazionale intorno ai nuovi contorni della sovranità, in cui tornano vecchie idee incentrate sul monismo dello Stato e della sovranità (K. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Reading (Ma), 1979), chiaramente alternative al federalismo e all’idea di uno Stato di Stati (I. Kant, *Per la pace perpetua*, anche in *La pace, la ragione, la storia*, il Mulino, 1985), che sembra implicare una nuova e diversa concezione tanto dello Stato quanto della sovranità all’interno del nuovo paradigma federalista (D. Elazar, *Exploring Federalism*, University of Alabama Press, Tuscaloosa (Al), 1987). Alcuni mettono in rilievo come la sovranità sia divenuto solo un *bargaining tool*, uno strumento negoziale per influenzare il comportamento di altri mediante una condivisione della sovranità stessa mediante istituzioni sovranazionali, come nel processo di integrazione europea (R. Keohane, cit.). Resta il fatto che lo stesso processo di unificazione europea ha messo in rilievo il carattere monistico delle decisioni riguardo ad alcune questioni: l’integrazione economica è avvenuta gradualmente, quella monetaria e quella militare hanno visto solo forme di cooperazione e poi di unificazione, riuscita nel caso della moneta, e fallita nel caso della difesa.

## 2. Quale dovrebbe/potrebbe essere il modello istituzionale della federazione mondiale?

Il modello federale classico, elaborato dal *Federalist*, riproposto con diverse forme in vari Paesi del mondo, e rivisto dalla tradizione federalista europea è chiaramente inadeguato rispetto all’ipotesi di realizzare una federazione mondiale, e probabilmente anche per molte federazioni regionali.

Il cuore dell’invenzione federale è il sistema della doppia rappresentanza dei cittadini e degli Stati membri. Nell’attuale contesto demografico Cina e India da sole avrebbero un ruolo enorme all’interno della Camera bassa della federazione mondiale, una prospettiva difficilmente accettabile per la maggior parte degli Stati e dei cittadini del mondo. Considerazioni analoghe potrebbero in parte valere per altre federazioni regionali, come quella dell’area ex-sovietica, e per alcune aree dell’Asia e dell’Africa, in cui le integrazioni regionali di parti dell’Africa sono più avanzate rispetto alla cooperazione in seno all’Organizzazione per l’Unità Africana. Da questo punto di vista anche le integrazioni regionali come passo intermedio verso la federazione mondiale non rappresenterebbero nel breve periodo una soluzione, dal momento che lo sviluppo di un sentimento di appartenenza e/o di un’identità politica legata alle nuove unità richiederà diverso tempo – sempre che sia auspicabile – e fintanto che le identità dominanti restano nazionali, la percezione del divario rimarrà quella tra la Cina e l’Italia o un altro Stato nazionale, piuttosto che tra la Cina e l’Europa o altra federazione regionale.

D’altronde, l’abbandono della doppia rappresentanza e/o l’introduzione di forme di voto ponderato che tengano in considerazione la ricchezza o altri simili fattori sarebbe evidentemente un grave passo indietro rispetto alla teoria democratica, al riconoscimento del valore morale degli individui, e all’emancipazione umana. È possibile che le forme dell’unità federale dell’umanità debbano essere assai diverse da quelle previste dalla visione classica dello Stato federale, e che ci portino, sempre più, lungo una revisione radicale dei concetti di Stato e di sovranità.

### 3. Quali sono le condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi?

L'azione del MFE fin dalla sua nascita è fondata sull'assunto, condiviso ma non teoricamente sviluppato, che esistessero in Europa, o in una parte di essa facilmente definibile in modo condiviso, le condizioni per avviare e portare a conclusione un processo federativo. La recente frattura sulla strategia derivava proprio dalla crisi di questo assunto e dalla mancanza di una teoria condivisa sulle condizioni generali di possibilità per l'avvio e per la conclusione di un processo federativo. Alcuni ritenevano che il quadro dell'Unione europea e dei suoi Stati membri in cui il processo di unificazione europea si era sviluppato e allargato non presentasse più le condizioni di possibilità per la conclusione del processo federativo. Tale tesi non era però suffragata da un'identificazione specifica di tali condizioni e di come si fosse creata questa cesura, a parte il generico riferimento all'allargamento del numero di Stati membri. Tale argomentazione era peraltro indebolita dall'iniziale identificazione dei Sei Paesi fondatori come unico quadro idoneo, che avrebbe dovuto condurre a riportare l'assenza delle condizioni di possibilità del completamento del processo di unificazione al primo allargamento del 1973! Ovvero ad una fase precedente alla realizzazione delle tappe fondamentali previste dal gradualismo costituzionale adottato dal MFE come linea strategica fondamentale verso la fine degli anni '60. Né tale argomentazione faceva ricorso ad alcuna delle categorie interpretative tradizionalmente impiegate dai federalisti italiani nell'analisi dei processi storico-politici – teoria della ragion di Stato, una versione rivista del materialismo storico, e l'evoluzione del quadro ideologico (cfr. L. Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino, 2005, e R. Castaldi, *A Contribution to a Theory of International System Change*, 2002<sup>oo</sup>), per spiegare quale mutamento fosse intercorso da richiedere una drammatica revisione del quadro di riferimento dell'azione federalista in Europa.

Tutto questo non inficia il nocciolo di verità, peraltro ampiamente condivisa, insito nell'idea che la realizzazione della federazione europea passerà per un momento di rottura legato al fatto che non tutti i 27 Stati membri saranno contemporaneamente disponibili al salto federale, e che quindi questo comporta la creazione di un nucleo federale che possa poi attrarre gli altri. L'assenza di una vera e propria riflessione teorica sulle condizioni di possibilità dell'avvio e della conclusione dei processi federativi è ovviamente molto rilevante anche rispetto alla prospettiva della federazione mondiale. Anche su questa questione il MFE si è diviso in passato, ma senza giungere a conclusioni condivise, di cui forse non c'era necessità, essendo ancora aperto il fronte per la federazione europea. Da una parte Lucio Levi ha sostenuto che la rivoluzione scientifica del modo di produzione, riflessa nel processo di globalizzazione, apre la via – ovvero crea le condizioni materiali – per l'unificazione politica del genere umano e quindi rende possibile anche un'azione politica concreta in tal senso (cfr. L. Levi, *L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa*, in "Il Federalista", XLI, 1999). Dall'altra parte Francesco Rossolillo ha sostenuto che la transizione dal sistema europeo al sistema mondiale degli Stati apriva un ciclo storico che sarebbe potuto culminare nella federazione mondiale solo dopo la consunzione e la crisi del nuovo sistema mondiale di Stati, di cui i processi di integrazione regionale rappresentavano delle forme di consolidamento volte a creare soggetti politici di dimensioni adeguate al nuovo sistema, così come le unificazioni nazionali rispetto al sistema europeo (cfr. *Il lungo cammino verso la Federazione mondiale*, in "Il Federalista", XXXVIII, 3, 1996).

Per parte mia, ho sostenuto che in assenza della federazione europea manca un soggetto che possa svolgere il ruolo di leadership mondiale occasionale, e che sia quindi possibile un'azione politica volta a crescere la consapevolezza dei problemi e delle soluzioni, ma non ancora strategica, ovvero volta al raggiungimento di concreti obiettivi istituzionali, anche parziali ma collocabili all'interno di una visione strategica analoga al gradualismo costituzionale (cfr. R. Castaldi, *Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione*, in "Il Federalista", XLIII, 1, 2001). Tale analisi va oggi parzialmente rivista, almeno per quanto riguarda l'ambito monetario, in cui l'Europa ha acquisito una capacità di agire almeno parziale, e in cui altri soggetti come la Cina sembrano disponibili a farsi carico della leadership occasionale, sebbene in un contesto minato dall'assenza di democrazia interna, e della non-convertibilità della loro moneta. Resta la questione dell'individuazione delle condizioni di possibilità dei processi federativi, in assenza dei quali è auspicabile la cooperazione – che potrebbe quindi essere un primo obiettivo intermedio rispetto all'avvio di veri e propri processi federativi. A questo quesito sono collegati molti altri, riguardo all'esistenza delle condizioni di possibilità per il completamento dell'unità federale in Europa, in altre regioni del mondo, e/o per l'avvio di un processo federativo a livello

<sup>oo</sup> Disponibile sul sito [http://www.csfederalismo.it/attachments/1361\\_PP\\_Castaldi\\_02.pdf](http://www.csfederalismo.it/attachments/1361_PP_Castaldi_02.pdf), e 2008, cit.

mondiale almeno tra un gruppo di Paesi (e quali?), e di come promuovere tali processi o le condizioni di possibilità del loro avvio.

#### 4. In quali direzioni dobbiamo riflettere per elaborare una nuova teoria della transizione?

Il MFE è passato nel corso della sua storia da una teoria della transizione ad uno stadio, la Costituente, ad una teoria della transizione a più stadi, il gradualismo costituzionale. Rispetto all'obiettivo della federazione mondiale siamo sostanzialmente carenti di qualunque teoria della transizione sia rispetto alle tappe intermedie in termini istituzionali che geografici e di sovrapposizione dei processi federativi a livello regionale e mondiale. Molti quesiti dipendono da un tale ordine di riflessioni. È possibile l'avvio di un processo di unificazione mondiale senza che si siano costituite un certo numero di federazioni regionali? Se non sono presenti le condizioni per l'avvio di un processo federativo a livello regionale e/o mondiale, quali forme di cooperazione internazionale o quali altri obiettivi e condizioni di possibilità è necessario promuovere per poter poi avviare un processo di unificazione?

Si tratta di questioni collegate e in parte analoghe a quanto suggerito rispetto al punto tre, sulle condizioni di possibilità dell'avvio e/o della conclusione dei processi federativi, ma che sul piano mondiale presentano un maggior grado di complessità e di relazione con i processi regionali in corso.

#### 5. A guisa di conclusione

Spinelli e Albertini hanno sviluppato il federalismo europeo come un pensiero politico autonomo, cui hanno anche fornito una prospettiva mondiale. Tuttavia, l'elaborazione del federalismo come pensiero politico, specialmente rispetto alla prospettiva mondiale, e più in generale rispetto al pensiero politico moderno, è un compito ancora aperto e incompiuto, che ci sta di fronte e che dobbiamo affrontare per essere degni della tradizione cui cerchiamo di ispirarci.

In questo breve e schematico contributo ho cercato di riflettere su alcune delle più evidenti lacune della nostra riflessione teorica, delineando una serie di domande che nel loro insieme costituiscono una specie di agenda di ricerca per il futuro, per me e spero per altri che come me considerano il federalismo come un pensiero politico da sviluppare sulla base dello straordinario patrimonio ricevuto, e da rinnovare per rispondere all'evoluzione del mondo e renderlo sempre più idoneo a comprendere, interpretare e dominare i processi in atto, in modo da tentare di incanalarli verso esiti federali, nella prospettiva di un'emancipazione umana e di una progressiva civilizzazione che sono tanto auspicabili quanto nient'affatto certe. Sono consapevole che i cenni e gli spunti qui proposti avrebbero meritato ben altra trattazione e riflessione che non sono stato minimamente in grado di sviluppare in questa fase della mia vita di studioso e di militante federalista, ma spero possano comunque essere utili al dibattito in corso.

## Biblioteca

### Le Riviste

“Il Federalista”, anno LXIV, n. 2-3/2022, Pavia, EDIF:

- Rossolillo Giulia, *Il grande cerchio dell'Unione: come conciliare allargamento, approfondimento e rispetto dei diritti umani*, p. 95
- Spoltore Stefano, *La Russia da Gorbaciov a Putin*, p.104
- Levi Lucio, *L'aggressione all'Ucraina e le prospettive del federalismo nel mondo*, p. 152

“il Mulino”, anno LXXI, n. 522 (2/2023), Bologna, il Mulino:

- Borioni Paolo, *Neostatalismi scandinavi*, p. 93
- Saraceno Francesco, *L'Europa e un ruolo per la mano pubblica*, p. 102

“liMes”, n. 2/2022, Roma, Gruppo Editoriale L'Espresso:

- Caracciolo Lucio, *Il silenzio di Puskin*, p. 7
- Mini Fabio, *La via verso il disastro*, p. 203

**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 Vincenzo Miceli (vincenzomiceli45@gmail.com), 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. 3, Settembre 2023 – Direzione, Redazione, Amministrazione: via Emilia n. 2 Casa Santa, 91016 Erice (Trapani) – Website: [www.fedeuropa.org](http://www.fedeuropa.org) — E-mail: [istituto.albertini@fedeuropa.org](mailto:istituto.albertini@fedeuropa.org) — Tel. 0923.551745/891270/539729 — Fax 0923.558340