

A CHI DARE LE CHIAVI DEL BENE COMUNE?

FABIO RASPADORI*

Abstract: lo Stato nazionale continua ad essere il principale attore sia delle relazioni internazionali, sia della governance domestica. Questa condizione, tuttavia, appare sempre più insoddisfacente. Da un lato infatti, tornano a crescere le tensioni, che in diversi casi sfociano in conflitti armati tra Stati; dall'altro lato, la gestione nazionale di problemi globali, come l'ambiente ed i traffici commerciali, risulta disfunzionale al raggiungimento di risultati ottimali. Una possibile soluzione a tali limiti può venire dal modello di governance proposto dall'Unione europea. Perché questo modello sia in grado di dispiegare tutti i suoi effetti sembrerebbe necessario modificare atteggiamenti culturali e prassi consolidate. Per favorire questo processo due iniziative appaiono allo stesso tempo più percorribili di altre: l'introduzione di un sistema elettorale pan-europeo per il Parlamento europeo; il ripensamento del ruolo dei partiti politici a livello nazionale.

Keywords: Stato nazionale – federalismo – Unione europea – modelli di governance – relazioni globali

Abstract: the nation State continues to be the main actor of the international relations and of domestic governance both. Yet, this condition appears more and more unsatisfactory. From one side tensions are growing, with inter-state conflicts arising in different cases; from the other side common concerns like the environment and international trade are dysfunctional to the achievement of satisfactory results. A possible solution to these problems could come from the model of governance of the European Union. But for permitting this model to pursues these effects a change cultural attitudes and consolidates praxis seems necessary. To foster this process two initiatives appear more practicable and useful at the same time: the introduction of a pan-European electoral system for the European Parliament; rethinking the role of the national political parties.

Keywords: Nation State - federalism – European Union – model of governance – global relations

* Fabio Raspadori, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea GIUR-10/A, Università degli Studi di Perugia. Email: fabio.raspadori@unipg.it

1. *Nascita ed affermazione dello Stato nazionale sovrano*

In Europa gli Stati moderni a base nazionale ci hanno messo circa due o tre secoli per abbattere definitivamente *l'ancien régime*. Se si eccettuano i casi particolari di Gran Bretagna e Stati Uniti per il nuovo mondo, è solo sul finire del XIX secolo e gli inizi del XX, che i regimi a base dinastica hanno lasciato il posto agli Stati nazionali a sistema costituzionale.

Parallelamente, il principio della sovranità popolare a connotazione nazionale, che anche in Gran Bretagna si è definitivamente consolidato ben dopo la gloriosa rivoluzione della fine del '600, si afferma in Europa nel XX secolo con la definitiva dissoluzione degli ultimi imperi continentali: quello austro-ungarico, quello ottomano e quello russo¹.

L'intermezzo delle guerre napoleoniche e dell'effimero Impero creato da Bonaparte si pongono a metà tra il tentativo di affermare un nuovo sistema e quello di ricostruire in modo ancora più accentrato il controllo politico su scala continentale².

In particolare, è nel corso dell'intero XIX secolo che in tutta Europa si riscontra un crescere ed esacerbarsi delle istanze libertarie e nazionalistiche. In Francia, in Belgio, in Italia, in Polonia, in Germania, ma anche in Spagna, in Portogallo, in Grecia, ovunque. Rivolte, ribellioni e infine guerre, con le quali, anno dopo anno, decennio dopo decennio; decine, poi migliaia ed infine milioni di persone hanno rivendicato il loro diritto a divenire cittadini al posto di sudditi. E alla fine ci si è riusciti, utilizzando il nazionalismo come mezzo³.

Nazionalismo che sembrò essere, e che in effetti fu, la formula vincente, perché aveva diverse leve per fare breccia nelle menti e nei cuori delle persone. Anzi tutto la lingua, quella del popolo; esaltata e raffinata da poeti e romanzieri nazionali⁴. Poi vicinanza o contiguità territoriale. Infine gli interessi, quelli di una borghesia e di un'industria ancora una volta nazionali, che non solo non erano più disposte a sostenere categorie improduttive e sfruttatrici come il ceto nobiliare. Interessi che per prosperare non potevano rimanere imbrigliati all'interno di vecchi sistemi di tassazione e regimi di

¹ Sul punto si rimanda all'illuminata analisi contenuta nel volume di A. J. Mayer, 1982.

² L'esperienza napoleonica segna indubbiamente uno spartiacque nella storia europea, ma più sul piano giuridico, amministrativo e culturale in generale, che non su quello delle forme di governo. Si veda L. Villat, 2017.

³ Il fascino della nazione ed il suo uso strumentale per cementificare la struttura portante dello Stato moderno sono sottolineati in B. Anderson, 1996.

⁴ Prendendo a riferimento il risorgimento italiano, ma riflessioni analoghe si possono avanzare anche in merito ad altri paesi europei, l'ideale dell'unità nazionale venne abilmente utilizzato come strumento retorico da ideologi e attivisti politici per sopperire ad una realtà che spesso era di profonda differenziazione soprattutto sul piano linguistico, e culturale. Sul punto A. M. Banti, 2011. Riguardo alla lingua secondo Hobsbawm: «Le lingue nazionali sono pertanto, e quasi sempre, delle costruzioni piuttosto artificiali; talvolta, poi, me nel caso dell'ebraico moderno, si tratta praticamente di un'invenzione». E. J. Hobsbawm, 1991, 63.

proprietà che impedivano moderne e redditizie forme di sfruttamento e mobilità di capitali e fattori di produzione⁵.

Il passaggio dai vecchi ai nuovi regimi, fu lungo e drammatico. Perché cambiare è sempre più complesso che conservare. Il principale problema era di tipo culturale e consisteva nel guadagnare le masse al nuovo. Masse ignoranti, piene di pregiudizi, diffidenti, timorose di perdere il poco per l'incerto. Legate da secoli e tradizioni, forme e consuetudini che ora alcune minoranze esaltate, in nome di una a molti sconosciuta idea di nazione, volevano abbattere da un giorno all'altro⁶.

Per questo il nazionalismo sovrano ha impiegato secoli ad affermarsi utilizzando ogni strumento. La filosofia, la letteratura, il sacrificio, ma anche la violenza ed il terrorismo. Ed infine è uscito vittorioso. Tanto vittorioso da trasformarsi in ideologia, tanto forte da superare in intensità di condivisione le vecchie religioni confinate sempre più ai margini della coscienza individuale⁷. La sovranità nazionale però ha presto manifestato un difetto originario, che è insito in uno dei suoi maggiori punti di forza, ossia il richiamo all'unità e all'impegno comune per il raggiungimento degli interessi di tutti. Ed è proprio nel concetto di «tutti», ossia del popolo letto in chiave nazionale, che sta il germe della degenerazione⁸. Il concetto di «popolo» proposto dall'«ideologia» nazionalista è molto più inclusivo e convincente di quanto non lo fosse quello in auge nel precedente sistema dinastico. Al tempo dei regni e delle monarchie più o meno assolute, non esisteva una vera e propria nozione di popolo⁹. Perché gli individui erano suddivisi in gruppi ben separati. Il popolo era sinonimo di popolino, plebaglia, gente di poco valore; andava meglio agli artigiani, ai commercianti, ai banchieri e via, via fino al vertice occupato da un'aristocrazia elitaria e intoccabile. Per tutto il medioevo europeo ed oltre, nonostante il richiamo cristiano alla dignità di ogni essere umano, i privilegi di pochi erano l'asse portante del sistema di governo. Con i nuovi Stati nazionali, invece, tutti i cittadini potevano aspirare alle massime cariche dello Stato come ad entrare in possesso delle più grandi ricchezze. Bastava dimostrare di essere migliori degli altri; il ceto e la casta non contavano, almeno sul piano formale. Anche un popolano, se dotato, aveva la possibilità di scalare i gradini che lo avrebbero portato al successo. Bene quindi. Unico limite i confini nazionali. Confini che all'inizio potevano anche apparire ampi, ma che poi, una

⁵ Lo sviluppo economico avviato in Europa con la rivoluzione industriale affonda le sue radici non solo sulle innovazioni della tecnica, ma anche e soprattutto sulle peculiarità della civiltà europea dal punto di vista sociale ed istituzionale. Sottolinea questi aspetti V. Zamagni, 2024.

⁶ Sul processo di «massificazione» del nazionalismo si rimanda alla famosissima opera di G.L. Mosse, 2009.

⁷ «Gli Stati-nazione dell'Europa continentale – la Germania prussiana, la terza Repubblica francese, il regno di Sardegna (Savoia o Piemonte) e infine l'Italia unita (che occupò i territori pontifici nel 1870) – sarebbero stati riconosciuti centralizzati e secolarizzati a spese di un papato che impostò una linea politica sempre più ostile al liberalismo moderno e all'educazione statale». C. S. Mayer, 2015, 111.

⁸ Sulla nascita del concetto di popolo, la sua evoluzione e le relative degenerazioni si veda G.P. Cella, 2024.

⁹ «Oggi è difficile calarsi in un mondo in cui il regno dinastico appariva ai più l'unico sistema politico immaginabile. [...] Un governo monarchico organizza tutto intorno a un centro superiore. La sua legittimità deriva dalla divinità, non dai popoli, che dopo tutto sono sudditi, non cittadini». B. Anderson, 1996, 36 s.

volta delimitato il campo con la presenza di un buon numero di Stati nazionali sovrani, hanno iniziato a non sembrare così vasti ed adeguati.

2. Degenerazione dello Stato nazionale

Lo Stato nazionale, per nascere, ha avuto la necessità di glorificare sé stesso. Esaltando le doti ed il carattere della propria cultura, delle proprie origini, delle proprie capacità, anche se tali fattori identitari non esistevano nella realtà¹⁰. L'imperativo era formare l'unità ed ottenere consenso dimostrando che solo unendosi tra concittadini, tra nazionali, sarebbe stato possibile abbattere i privilegi e costruire un mondo migliore. Una volta raggiunto il traguardo, ossia la conquista del potere, lo Stato nazionale si è dotato di organizzazione, strutture giuridiche e di strumenti di governo sempre più stringenti ed accentrati. Ordinamento e apparato unici e centralizzati erano elementi indispensabili per accrescere il potere dello Stato sul territorio, sugli individui ed a vantaggio del popolazione. Da qui vengono le grandi industrie sostenute dallo Stato, la cultura di massa, gli eserciti di popolo¹¹. Tutto per tutti e di tutti. Tutti sì, ma solo se cittadini fedeli a un preciso Stato-nazione, che seguendo gli insegnamenti del pensiero hegeliano è divenuto il padre del popolo intero, il decisore primo ed infallibile¹². A patto però che fosse in grado di interpretare e rappresentare fedelmente le istanze, gli interessi e le legittime aspirazioni dell'intera nazione.

Da qui il concetto di patria, *heimat*, *homeland* e simili, nei confronti del quale era giusto se non addirittura doveroso immolarsi, anche fino a dedicargli l'intera vita, sacrificandosi sulle barricate o sui campi di battaglia¹³.

¹⁰ «La caratteristica fondamentale della nazione moderna e di tutto quanto le è connesso è appunto la modernità. Oggi lo si è perlopiù compreso, ma l'assunto contrario, secondo cui l'identità nazionale sarebbe qualcosa di così naturale, primario e permanente da precedere lo sviluppo storico, è così diffuso che può essere utile mostrare quanto sia recente lo stesso lessico relativo». E. J. Hobsbawm, 1991, 19.

¹¹ «Ma come si poteva negare la funzione economica e i benefici effetti dello Stato-nazione? L'esistenza di Stati con monopolio monetario, finanza pubblica e, pertanto, politiche fiscali e attività varie era un fatto innegabile». Ivi, 33.

¹² «Lo stato inteso come la realtà della volontà sostanziale, realtà ch'esso ha nell'autocoscienza particolare innalzata alla sua universalità, è il razionale in sé e per sé. Questa unità sostanziale è assoluto immobile fine a sé stesso, nel quale la libertà perviene al suo supremo diritto, così come questo fine ultimo ha il supremo diritto di fronte agli individui, il cui supremo dovere è d'esser membri dello stato.[..] Il principio degli stati moderni ha questa enorme forza e profondità, di lasciare il principio della soggettività compiersi fino all'estremo autonomo della particolarità personale, e in pari tempo di ricondurre esso nell'unità sostanziale e così di mantener questa in esso medesimo». G.W.F. Hegel, 1991, 195 ss.

¹³ «Le grandi guerre di questo secolo sono straordinarie non tanto perché hanno permesso all'uomo di uccidere su scala senza precedenti, quanto per il colossale numero di individui pronti a sacrificare le proprie vite. [..]

Quest'idea di ultimo sacrificio può derivare soltanto da un'idea di purezza, attraverso il concetto di destino. Morire per la propria patria, che di solito non abbiamo scelto, assume un valore decisamente maggiore che morire per il Partito laburista, per l'Associazione medica americana o persino per Amnesty International,

Quando si trattava di appellarsi all'amor patrio per abbattere i sovrani assoluti e le loro schiere di cortigiani, il meccanismo ha avuto la sua piena ragion d'essere. Perché Stato dinastico ed Impero volevano dire moltitudini sfruttate ed umiliate all'interno delle loro terre natali, da parte di regnanti che spesso avevano una nazionalità diversa da quella del popolo e pensavano ad accrescere il loro prestigio dinastico¹⁴. Però, anche dopo aver raggiunto lo scopo di liberarsi dell'oppressore e dare libero spazio alle forze vitali della società, la nuova religione di Stato, il nazionalismo, non la si è dimenticata, anzi al contrario la si è imposta. Perché si è ritenuto che fosse funzionale da una parte a cementare i vincoli di unità, dall'altra per acquisire quella spinta verso processi, che avrebbero potuto espandere il corpo vivo della nazione anche fuori dai confini, ora inviolabili e sacri, dello Stato.

Ed anche questa nuova proiezione esterna del concetto di nazione è risultata convincente. Addirittura ancora più convincente di quanto non lo fosse stata quando si trattava di abbattere i regimi dinastici. Allora, come si è detto, ci si avventurava nell'incerto. Ora invece la direzione è chiara, quella proclamata dallo Stato sovrano, ed i vantaggi sicuri; per raggiungerli però si doveva riuscire nell'intento di far trionfare la nazione, la nostra nazione contro tutto ciò che non è parte di noi.

Da qui il sorgere di confini presidati, passaporti, dazi, sovvenzioni statali, protezione diplomatica dei cittadini all'estero, eserciti sempre più numerosi ed armati e tutta una serie di altri strumenti atti a difendere noi dagli altri e a rafforzare le nostre capacità rispetto a quelle degli altri.

Perché il meccanismo identitario, con la relativa disponibilità al sacrificio, può funzionare davvero solo se, una volta raggiunta l'unità interna, si punta a cementare l'identità verso l'esterno: noi siamo noi, loro sono diversi da noi. Da qui è un passo a raggiungere quel sacro egoismo nazionale al quale si appellò Salandra per giustificare il repentino voltafaccia dell'Italia dalla Triplice alleanza alla Triplice intesa. Tutto è legittimo se compiuto per l'interesse dello Stato e per il bene della patria¹⁵.

E tutto ma proprio tutto alla fine è venuto fuori. Come i regimi autoritari del XX secolo, i cui leader dimostrarono di saper usare a proprio vantaggio quel germe maligno

perché queste sono associazioni cui ci si può iscrivere o che si possono abbandonare a proprio piacimento». B. Anderson, 1996, 153.

¹⁴ «Infatti, [...] la legittimità di molte [dinastie] [...] non aveva niente a che fare con la nazionalità. I Romanov regnavano su tatars e lettoni, tedeschi e armeni, russi e finlandesi. Gli Asburgo erano appollaiati su magiari e croati, slovacchi e italiani, ucraini e austro-tedeschi. [...] Quale nazionalità dovrebbe essere assegnata ai Borboni, regnanti in Francia, Spagna, agli Hohenzoller, sovrani di Prussia e Romania, o ai Wittelsbachs, monarchi in Grecia e Baviera?». Ivi, 97.

¹⁵ «Negli ultimi decenni dell'Ottocento si assistette ad una radicalizzazione dei movimenti nazionalistici: precedentemente essi si erano fatti portatori di istanze di riforme politiche e sociali e, come ben rappresentato dall'idea di Giovine Europa di Mazzini, si credeva nella fratellanza pacifica fra i diversi popoli che abitavano il continente. Dal patrimonio ideologico dei movimenti democratici e socialisti il nazionalismo passò progressivamente a essere utilizzato come fondamento per le mire imperiali di vecchi e nuovi stati europei [...] l'idea di nazione venne chiamata in causa per giustificare l'uso della violenza e, supportata dalla diffusione del darwinismo sociale e delle teorie razziste, addirittura la sottomissione di altre nazioni». S. A. Bellezza, 2023, 43.

del concetto di nazione, che non era certo al centro delle speculazioni di pensatori e patrioti come Fichte, Kossuth e Mazzini; ma le cui potenzialità furono sfruttate appieno da dittatori come Mussolini, Hitler, Salazar e Franco, fino al punto di distruggere il proprio paese, come accadde soprattutto per la Germania e l'Italia con la seconda guerra mondiale. Guerra scatenata dal Führer per portare fino agli estremi confini la gloria della propria nazione, ma naufragata in uno dei più bui risvolti della storia.

3. Primi tentativi di ridimensionamento dello Stato nazionale: il federalismo internazionale

All'indomani del secondo conflitto mondiale, olocausto e guerra agli occhi di molti¹⁶ apparivano le conseguenze prodotte da un nazionalismo esasperato, e quindi destinato a lasciare spazio a nuove architetture politiche. E questa sembrava essere, dopo il 1945, una delle prospettive possibili. Ma non andò così¹⁷.

L'illusione di un mondo, se non governato almeno pacificato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, ossia un ente mondiale sovranazionale, presto sfumò in un nuovissimo tipo di conflitto: la guerra fredda. In realtà, in questo scenario, il ruolo dello Stato nazione veniva ridimensionato; a contare davvero nelle grandi e piccole manovre della politica mondiale non erano i singoli Paesi, ma i protettori dei due blocchi: Stati Uniti d'America da una parte e Unione Sovietica dall'altra¹⁸. Però, all'interno di ciascuno di questi schieramenti, la guerra fredda ebbe l'effetto di spingere gli Stati verso dinamiche internazionali. Così i traffici commerciali; la finanza, il supporto a Paesi in via di sviluppo di cui si voleva diventare amici; la ricerca scientifica, il cinema e altre espressioni della cultura; divennero ambiti in cui si riusciva a superare in modo sempre più frequente i confini nazionali, sebbene all'interno dei due blocchi. Inoltre, trainata dalla tecnologia e dal commercio iniziava a prendere piede una crescente e sempre più generalizzata globalizzazione. Una delle conseguenze fu la «normalizzazione» del modello di Stato. Quella formula, forgiata nei tumulti del '48 europeo si diffuse, più o meno rimodellata nell'intero ventaglio degli Stati in cui era ed è suddiviso il pianeta¹⁹. Senza gli eccessi del passato, moderata da svariate concezioni di governo democratico, ma ferma nei suoi

¹⁶ «La xenofobia, e più in particolare l'etnocentrismo (entrambi sviluppatasi al massimo grado nell'età del nazionalismo rampante, quando una delle linee di divisione più accanitamente difese veniva motivata in termini di storia, cultura e tradizioni condivise), rappresentano un comunissimo caso contemporaneo di «razzismo secondario». Z. Bauman, 1989, 59.

¹⁷ Sulle visioni, le ideologie e le aspettative che sottessero la nascita delle Nazioni Unite e le successive disillusioni, si veda M.M. Mazower, 2009.

¹⁸ Sulla guerra fredda esiste una vasta bibliografia, qui ci limitiamo a segnalare l'opera di J. Lamberton Harper, 2013.

¹⁹ Nonostante alcuni elementi che connotano lo Stato moderno fossero presenti anche in contesti extra-europei, è il modello europeo che nel corso degli ultimi due secoli si è imposto nell'intero pianeta. Al riguardo W. Reinhard, 2010.

capisaldi. Ossia, prevalenza dell'interesse nazionale su tutto, retorica patriottica, indivisibilità della sovranità nazionale. Dopo il secondo conflitto mondiale, quindi, la quasi totalità degli Stati aveva perso qualcosa sul piano esterno, ma praticamente tutti i governi nazionali conservavano ben salde nelle loro mani le leve del potere sul piano interno. La vita e le dinamiche delle persone continuavano a realizzarsi nell'ambito di realtà strettamente nazionali. I vecchi strumenti della prima metà del XX secolo erano rimasti tutti in piedi: confini, passaporti, eserciti ed ordinamenti giuridici nazionali autonomi ed indipendenti²⁰.

Qualcosa di nuovo oltre lo Stato però c'era: le organizzazioni internazionali²¹. Il panorama delle relazioni tra Stati divenne presto affollato da una moltitudine di enti creati per realizzare interessi comuni. Se, come si è accennato, l'Organizzazione delle Nazioni Unite non riuscì nei suoi scopi politici dichiarati; intorno all'ONU e più in generale nella Comunità internazionale, dagli anni '40 a seguire prese avvio un rigoglioso fiorire di organizzazioni internazionali²². Ancora una volta grazie alle nuove tecnologie e spinti dalla pressione a stringere i rapporti, inizialmente all'interno dei due blocchi geo-politici, nacquero numerosissimi enti di cooperazione tecnica e commerciale (Organizzazione internazionale per l'aviazione civile, Organizzazione mondiale della sanità, Organizzazione mondiale del commercio, COMECON, ecc.); e organismi di natura politica nel campo della difesa, del diritto e del sostegno economico e finanziario (NATO, Patto di Varsavia, Consiglio d'Europa, Fondo monetario Internazionale, ecc.).

Una novità assoluta, mai vista nelle epoche nelle quali hanno vissuto i nostri avi. In un certo senso si stava realizzando quella visione propugnata dai positivisti evolucionistici, secondo la quale il mondo, anche quello delle relazioni sociali, è naturalmente portato a progredire coordinandosi in forme organizzative sempre più complesse, ma anche più coese²³. Tutto vero, ma in questo nuovo contesto gli Stati proseguivano ad interpretare il ruolo di attori protagonisti. A differenza del passato, ora non avevano la principale preoccupazione di espandere a qualsiasi costo ciascuno il proprio dominio su territori, popoli ed interessi stranieri. Le tragiche vicende storiche avevano insegnato a non esagerare con il «sacro egoismo nazionale» evocato dal vecchio presidente del Consiglio italiano. Ciò nonostante nessuno Stato che si rispettasse, anche durante la seconda metà del XX secolo, aveva l'intenzione di cedere spazi significativi di sovranità. Gli enti internazionali potevano essere utili, ma mai fino al punto di farsi

²⁰ «Negli anni novanta del XX secolo, gli stati iniziarono a dimostrarsi più reattivi alle richieste di giustizia e rispetto dei diritti umani. [...] Eppure, non esiste un punto finale che ci permetta di ricapitolare quanto detto finora; il lungo secolo dello stato moderno si fonde con la perdurante testimonianza di un'istituzione antica e persistente, a volte causa di oppressione, altre volte di emancipazione, continuamente contestata e trasformata». C. S. Maier, 2012, 302 s.

²¹ Un'approfondita analisi del ruolo e degli effetti che il fenomeno dell'organizzazione internazionale sta determinando nell'ambito della Comunità internazionale e del suo diritto è contenuta in J.E. Alvarez, 2017.

²² Per un quadro d'insieme sulle organizzazioni internazionali sorte nella seconda metà del XX secolo si rimanda a A. Caffarena, 2009. Per una disamina giuridica U. Draetta, 2010.

²³ Cfr. C.W. Maris, 1981.

comandare da loro. Così, una caratteristica che accomuna l'intera schiera degli organismi internazionali consiste nella loro natura intergovernativa, che significa il poter operare solo se tutti gli Stati che partecipano ad un dato ente sono d'accordo a che quell'ente realizzi una specifica azione²⁴.

Questa regola aurea vale sempre, a parte che per soddisfare esigenze puramente tecniche e in alcune altre rarissime eccezioni, praticamente in una soltanto: l'Unione europea²⁵.

Unione che sul piano teorico è figlia dell'ideale utopico del federalismo internazionale o mondiale di cui iniziarono a profetare filosofi come Tommaso Moro, Immanuel Kant, Voltaire, Proudhon, Saint-Simon e numerosi altri nel corso della storia²⁶. La concezione di fondo è che, se si vuole pacificare il mondo, bisogna sterilizzare le smanie predatorie dei tanti Leviatani che popolano il pianeta. E l'unico modo per farlo è istituire un sistema, sia esso un ente sovranazionale oppure un patto rispettato fino in fondo, che sia capace di eliminare alla radice le cause dei conflitti²⁷. Ideale rimasto del tutto utopico fino a quando, proprio lì dove meno ce lo si sarebbe potuto aspettare, ossia nel vecchio continente, terra di assolutismi ed imperi, fece la sua timida comparsa la proposta politica di dare vita a delle Comunità di integrazione economica regionale²⁸. Comunità che fin dalla loro prima personificazione, che si ebbe con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA), presto completata dalla comparsa della Comunità Economica Europea (CEE) e dalla Comunità dell'Energia Atomica (CEEA), presentavano i germi di un'effettiva, e mai vista prima, sovranazionalità: prevalenza del diritto comune

²⁴ «Le organizzazioni internazionali, in altre parole, sono enti funzionali, nel senso che esistono in quanto assolvono a quelle funzioni che di volta in volta gli Stati membri affidano loro». U. Draetta, 2010, 91.

²⁵ E. Cannizzaro, 2014, 6: «Nel suo complesso, il sistema dell'integrazione si ispira, sia pure parzialmente, a modelli organizzativi di carattere statale, senza peraltro assorbirli completamente. (...) A differenza delle classiche forme di organizzazione internazionale, che si limitano, in genere, al coordinamento delle attività dei loro membri, essa esercita funzioni tipicamente assegnate agli Stati attraverso un proprio apparato istituzionale e normativo, e sulla base di un proprio sistema di valori e interessi fondamentali». Dello stesso tenore R. Adam, A. Tizzano, 2016, 10, secondo i quali «[i]n particolare, è apparso da tempo chiaro ed è comunque ormai del tutto evidente che l'Unione europea presenta tratti assai più simili a quelli di un'entità statale che di un'organizzazione internazionale e che essa tende a fondarsi su principi e regole più vicini a quelli del diritto interno che del diritto internazionale». Similmente N. Nugent, 2008, 184 ss.; L. Daniele, 44; F. Pocar, 2010, 4; U. Villani, 2020, 12. Di avviso differente, invece, U. Draetta, 2022, VII ed., 46 ss., secondo il quale «[per] la verità non v'è alcuna necessità di ricorrere a modelli federali, né a un *tertium genus*, per spiegare le particolarità dell'UE, in quanto queste sono solo di tipo quantitativamente, non qualitativamente, diverso rispetto ad altre organizzazioni internazionali». Un'ampia disamina sulle ragioni a favore e contro la qualificazione dell'UE quale ente sui generis di diritto internazionale, con ampi riferimenti alla dottrina, si trovano in B. de Witte, 2020, 191 ss. Ad avviso dell'A., che riconosce come la prevalente dottrina specialistica sia a favore della natura sui generis, sarebbe preferibile mantenere l'esperienza integrazionistica all'interno dei confini del diritto internazionale, seppure considerandola una fattispecie particolarmente avanzata di organizzazione internazionale. Tuttavia, a suo parere sarebbe da accogliere la definizione fornita da D. Wyatt, A. Dashwood 2011, VI ed., 136, secondo i quali la UE può essere vista come «a developed form of international organization which display characteristics of an embryonic federation».

²⁶ Sull'evoluzione del pensiero federalista si veda C. Malandrino, S. Quirico, 2020.

²⁷ Sulla nascita e l'evoluzione del pensiero federalista nelle sue differenti connotazioni, si vede L. Levi, 2002.

²⁸ Per una breve ricostruzione storica delle vicende che dal secondo dopoguerra hanno condotto le istituzioni europee a divenire l'Unione europea di oggi si veda G. Laschi, 2021.

sui diritti nazionali, presenza di istituzioni sovranazionali formate da individui e non da rappresentanti di Stati, capacità delle istituzioni comuni di produrre diritto che si applica direttamente agli Stati e all'interno degli Stati, un sistema di controllo giurisdizionale predefinito e anche questo prevalente sulle giurisdizioni interne.

4. Le ragioni della resistenza al federalismo internazionale

Da subito si capì che il progetto era molto ambizioso, ai limiti dell'azzardo e facilmente esposto al fallimento. Consci di questo pericolo, i padri fondatori dell'integrazionismo europeo concepirono un nuovo ordinamento giuridico che non aveva simili nella storia, dotato di alcuni caratteri di sovranazionalità, ma pieno di paletti e steccati che imbrigliavano le enormi potenzialità delle istituzioni comuni in un reticolo di clausole ed eccezioni a tutela delle sospettose sovranità statali. Per questo i governi europei che negli anni '50 acconsentirono all'avvio di questo strepitoso percorso non erano preoccupati più di tanto, forse non rendendosi bene conto di cosa avessero innescato. Stati usciti malconci e profondamente indeboliti dal conflitto mondiale, ma pur sempre stretti alla loro natura nazionale e che continuavano ad essere fieri di sé stessi. Quella che venne intrapresa con l'avvio del processo di integrazione comunitaria quindi, non fu la strada di un vero federalismo, ma una sua sottospecie molto depotenziata. Tanto da apparire ai più come un'impresa di natura esclusivamente tecnica; un percorso parallelo a quello della vera sovranità statale ma che rimaneva per lo più riservato al commercio e poco altro. Questo si poteva fare, visto che gli economisti sostenevano che convenisse a tutti e quindi a ciascuno. Inoltre, i capisaldi dello Stato nazionale rimanevano intatti; ogni paese aveva il suo bilancio, la sua politica estera, la sua moneta, le sue tasse, il suo esercito e tutto ciò che serve per sentirsi sovrani in casa propria.

Però le cose sono andate avanti e quel processo limitato, settoriale e sotto tono ha progressivamente preso piede e si è rafforzato. Questo è accaduto quasi di nascosto e di mala voglia. Perché da un lato era sempre più evidente che ampliare il raggio dei compiti affidati alle istituzioni comuni ed aumentarne i poteri andava nell'interesse di tutti. Dall'altro lato però, gli Stati non erano disposti a fare il grande balzo nel vuoto prendendo la strada che porta al vero federalismo internazionale. Non lo erano e non lo sono tuttora, sostanzialmente per quattro ragioni.

La prima è culturale. Il richiamo agli interessi nazionali è ancora dominante. A scuola e nelle università è il proprio paese ad essere al centro di ogni approfondimento. Il fanatismo del passato è scomparso, ma il diritto è prima di tutto quello nazionale; le categorie della politica rispondono a schemi domestici; l'economia prende in considerazione prioritariamente il quadro nazionale; la storia e la filosofia vengono insegnate ed anche studiate attraverso lenti ancora deformate su forme nazionali²⁹. Tutti

²⁹ Sull'uso della cultura a favore del rafforzamento delle concezioni nazionaliste si veda G. Crainz, 2022.

i capi di Stato e di governo, tutti i politici di vertice e quelli di rincalzo, la stragrande maggioranza degli accademici, dei capitani di impresa, dei leader e dei cittadini, tutti ci siamo formati e siamo cresciuti all'ombra del grande Stato protettore. L'idea che se ne possa sostanzialmente fare a meno, o che possa essere messo in secondo piano nelle materie che contano davvero è qualcosa che convince poco. E poi mancano i porta bandiera del federalismo internazionale. A parte qualche semi-sconosciuto personaggio pubblico, la totalità dei *maître a penser* è formata da paladini del pensiero nazionale e non certo di quello europeo o internazionale³⁰.

La seconda è antropologica. L'attaccamento all'idea di nazione, forgiata nel sangue e nell'entusiasmo dei nostri antenati rimane vivissimo e potente nella popolazione. La lingua che parliamo, i libri che leggiamo, l'informazione che riceviamo; tutto continua ad essere declinato secondo uno schema nazionale. Anche se qua e là qualcuno si azzarda ad autodefinirsi cittadino europeo o addirittura del mondo; anche se cresce la presenza di cittadini non nazionali, il nerbo della società ed i modelli nei quali ci si identifica rimangono quelli di casa. I moti del cuore percepiti ascoltando gli inni nazionali sono ancora troppo forti perché i popoli siano disposti a cambiare atteggiamento e ad emozionarsi anche all'ascolto di altri inni³¹.

La terza è politica. Se il popolo si riconosce nella sua nazionalità, se non ci sono movimenti di una certa dimensione che chiedono a gran voce più Europa, se non si leggono *best sellers* e non si ascoltano nuovi *vate* che si infervorano e ci appassionano parlando di Europa; allora, se tutto questo è vero, perché mai un politico che ha consenso e responsabilità pubbliche dovrebbe correre il rischio di seguire l'incerto e velleitario ideale europeista? La politica si sposta con il consenso e non sono molti i politici, praticamente nessuno, che se la sentano di correre il rischio di perdere il sostegno pubblico puntando tutto sull'Europa³². Anche se si è convinti della bontà o addirittura della inevitabile necessità del cambio di paradigma, dal nazionale all'europeo, per i politici di professione è davvero molto, ma molto difficile che a prevalere siano le personali convinzioni rispetto ai calcoli elettorali.

Infine, la quarta ragione che rende il federalismo internazionale poco convincente è filosofica. Anche se le democrazie liberali moderne dicono di essere figlie del pensiero illuminista, nella pratica a prevalere è l'approccio idealistico. Questo è vero ovunque,

³⁰ La profonda sfiducia nella percorribilità del processo d'integrazione europea capace di ridimensionare il ruolo degli Stati sovrani emerge chiaramente nelle parole di Galli: «Ebbene, oggi è davvero improbabile pensare all'esercizio di un potere costituente dei popoli europei, che implicherebbe la loro unificazione in un unico popolo ed in un'unica struttura politica (per quanto federale), con la scomparsa o la relativizzazione (ma come?) delle precedenti sovranità statali». C. Galli, 2022, 143.

³¹ «I prodotti culturali del nazionalismo (poesia, letteratura, musica e arti plastiche) illustrano quest'amore in centinaia di forme e stili diversi. Mentre è molto difficile trovare analoghi prodotti che esprimano paura ed odio». B. Anderson, 1996, 151 s.

³² L'istintiva repulsione di una larga parte della politica non solo italiana verso il processo di integrazione, percepito come qualcosa di distante ed artificiale, è evidenziato dalla crescente tendenza di preferire una sorta di «ritorno al passato». In questo senso S. Cotellessa, 2019.

anche nel mondo anglosassone più versato a seguire una visione positivista. La politica diffida dei cambi repentini ed è poco propensa a dare spazio a proposte profondamente innovative; pure se queste pretendono di avere dati e prove che stanno dalla loro parte. Se le vicende del mondo ci hanno condotti qui, concordano i governanti, perché si dovrebbe contraddire il corso naturale degli eventi³³. Chi sono io per arrogarmi il potere di cambiare l'esistente. Se il cambiamento profondo e radicale delle forme di governo deve accadere, alla fine accadrà da solo. La storia non fa salti in avanti e tanto meno salti nel buio³⁴. Forse bisognerà attraversare tempi difficili, conoscere nuove catastrofi, ma pazienza; se è così che deve andare è così che andrà. Forse sarebbe ancora peggio provare a contrastare le forze irresistibili della Storia; forze che a noi oggi possono anche sembrare folli e ingiustificate. Ma in fin dei conti chi siamo per giudicare la Storia prima che si realizzi? Questa è la ragione di fondo che porta i governanti a diffidare delle proposte innovative considerandole velleitarie. Se accadrà qualcosa di grosso, tipo rivolte di massa, guerra, sollevamenti popolari, allora li affronteremo e nel caso li cavalcheremo. In caso contrario e preferibile non dare troppo credito al primo visionario di turno.

Ecco, queste sono le quattro ragioni profonde che costringono ai margini della vera politica l'idea di Europa unita, ossia: cultura ancora infarcita di nazionalismo, indifferenza antropologica all'europismo; tendenziale istinto di conservazione del potere da parte della politica; profonda diffidenza verso visioni che puntano a ridisegnare i connotati della governance mondiale.

5. Le ragioni a favore del federalismo internazionale

Che la proposta di dare vita ad un ente sovranazionale in Europa fosse innovativa, l'abbiamo detto. Tanto innovativa da non destare neppure troppi timori. Sicuramente al tempo di Kant la federazione internazionale era, politicamente parlando, un'idea naïf. C'era ancora da affermare la nozione di Stato nazionale e renderla concreta e reale, figuriamoci pensare ad un governo planetario.

Oggi però le cose stanno diversamente. L'idea sostanzialmente è ancora percepita come naïf, ma il contesto è mutato. I cittadini del mondo non esistono e la scena continua

³³ In questo senso si esprime Karl Popper con la sua critica ai cosiddetti «storicisti» (Hegel, Marx, Comte), che ritenevano che esistessero delle regole immutabili e ferree a dirigere la storia, regole che gli uomini non avevano la possibilità di modificare. Si veda K.R. Popper, 2013, 17.

³⁴ Illuminanti a questo riguardo sono le parole di uno dei padri del realismo politico: «Human nature, in which the laws of politics have their roots, has not changed since the classical philosophies of China, India, and Greece endeavored to discover these laws. Hence, novelty is not necessarily a virtue in political theory, nor is old age a defect. The fact that a theory of politics, if there be such a theory, has never been heard of before tends to create a presumption against, rather than in favor of, its soundness. Conversely, the fact that a theory of politics was developed hundreds or even thousands of years ago – as was the theory of the balance of power – does not create a presumption that it must be outmoded and obsolete». H.J. Morgenthau, 1978, 4.

ad essere dominata dagli Stati. Questi ultimi però, come accennato, danno segni di stanchezza, mostrando sempre di più di non rappresentare la soluzione dei problemi bensì la loro causa profonda³⁵. Con l'ONU e gli altri enti internazionali, comprese le corti penali sovranazionali, si pensava di aver addomesticato la furia rapace dei Leviatani. Ma non ci si è riusciti e i demoni del nazionalismo tornano a mostrare il loro aspetto minaccioso.

Dopo la caduta del bipolarismo ovest-est, la Storia invece di acquietarsi si è rimessa in moto in maniera tumultuosa, rilanciando quei nazionalismi, che nuovamente prospettano derive decisamente inquietanti³⁶. Il caso della Russia di Putin è emblematico. L'intento di Mosca è quello di riportare l'ordine mondiale indietro di cento anni, ricreando un consesso mondiale dominato da un drappello di grandi potenze, ciascuna con la propria sfera di influenza, all'interno della quale le altre grandi potenze non devono interferire. Questo d'altronde è il dichiarato movente che ha spinto il leader del Cremlino ad invadere l'Ucraina, destinata irrimediabilmente a rimanere sotto il controllo della grande madre Russia. E se la Russia ha scoperto fino in fondo le sue carte, non è la sola a coltivare il progetto di restaurazione dell'equilibrio delle potenze. Chi ha le dimensioni giuste, come la Cina e l'India, o chi crede o spera di averle presto, come il Sud Africa o il Brasile, in buona parte condivide questa concezione. Sono i famosi BRICS, che proprio perché non puntano ad una vera aggregazione, quanto piuttosto ad instaurare un nuovo ordine mondiale disgregato, non hanno mai dato vita ad un'organizzazione che li rappresenti³⁷, ma sono uniti dall'idea di farla finita con un mondo diretto dalle organizzazioni internazionali create e controllate dai paesi occidentali. BRICS che gradualmente hanno accolto nuovi Stati, come l'Egitto, l'Iran, gli Emirati Arabi Uniti, l'Etiopia e che molto probabilmente nei prossimi vertici vedranno ancora allargare le fila con nuovi adepti. Ancora più anarchica la visione del cosiddetto *Global South*, raggruppamento parallelo e in parte sovrapponibile ai BRICS, che rivendica l'autonomia degli Stati del Sud del pianeta da ogni forma di dirigismo esterno a partire da quello occidentale³⁸.

³⁵ Tra gli stessi sostenitori della conservazione se non della restaurazione del nazionalismo sovrano serpeggia qualche dubbio: «La verità è che il sovranismo implica un giudizio di fallimento sul progetto europeo e sul vigente paradigma economico, ma non fornisce immediatamente una soluzione. [...] Certo, quella politica sovrana dovrà misurarsi non solo con la potenza di poteri economici ma anche, da una parte, con la crisi della rappresentanza [...] e dall'altra con i rischi strutturalmente connessi alla sovranità [...]». C. Galli, 2022, 144-146.

³⁶ Caracciolo denuncia l'amaro risveglio seguito alla fine della guerra fredda. Un risveglio che a suo dire, invece della fine della Storia, come pronosticato da alcuni immaginifici pensatori, ci ha proiettati in un ritorno alla storia fatta di guerre e di aspri confronti, che, come evidenzia il conflitto ucraino, rimetto al centro della scena l'Europa, L. Caracciolo, 2022. La stessa visione pessimistica è condivisa da A. Maalouf, 2019.

³⁷ A. Abashidze, A. Solntsev, E. Kiseleva, 2016, 36 ss.

³⁸ U. Tramballi, 2024.

Ma poi non è che gli Stati Uniti siano così distanti da queste concezioni³⁹. Cercano di opporsi ad un ordine mondiale pluri-bilaterale (quello dei BRICS e dei rapporti disarticolati Stato per Stato), perché vorrebbero mantenere la posizione di leader dell'attuale ordine mondiale multilaterale a trazione statunitense. La scelta di fondo però è la medesima: prima di tutto gli interessi della mia nazione. A questo riguardo il successo apparentemente irresistibile di Donald Trump sembra darci ragione. Nonostante i guai giudiziari, il profilo personale sopra le righe e le posizioni radicali e divisive, «the Donald» è alla guida del più ricco e potente Stato del mondo. Il suo slogan è arcinoto: «America First!» e abbiamo detto tutto. E questo marchio di fabbrica, decisamente *open access*, sta conquistando un numero crescente di paesi, anche e forse soprattutto tra quelli che continuano a considerarsi parte del blocco occidentale. È il vecchio richiamo al nazionalismo ad attirarli verso un mondo sempre più disgregato e governato dalle dinamiche intergovernative di tipo bilaterale. Parliamo di un approccio in cui prima di prendere impegni si verifica se la cosa torna utile alla nazione e che disconosce l'esistenza o minimizza l'importanza di beni comuni planetari o anche solo regionali, come l'ambiente, i diritti umani, la cooperazione internazionale, la pace. Un mondo, insomma, in cui non c'è alcuno spazio per l'integrazione.

Un tempo le guerre erano combattute a cavallo o al massimo su aerei ad elica. Le pandemie ci mettevano decine di anni per passare da un continente all'altro e nel frattempo potevano anche estinguersi. Le migrazioni erano gradualmente e pure inconsapevoli, perché si sapeva poco o niente di ciò che accadeva a due o tre paralleli di distanza. Il mondo era grande e pronto a sopportare il peso di uno al massimo due miliardi di persone, che per lo più consumavano un quantitativo ridotto di risorse del pianeta per garantire la propria sussistenza.

Oggi sappiamo che non è più così. Se davvero si facessero la guerra quelle che un tempo si chiamavano le grandi potenze, non ci sarebbe nessuno storico a raccontare come sia andata a finire. Il Covid ci ha messo pochi mesi ad infettare il mondo intero e ancora è in circolazione. In una società globale sempre più diseguale, con i pochi ricchi che diventano sempre più ricchi, ed i poveri che diventano sempre di più e ancora più poveri, basta un messaggio su WhatsApp per dare avvio ad una migrazione di massa. Il mondo si è fatto piccolo, tanto piccolo da non sopportare il peso della nostra specie che punta a raggiungere i 10 miliardi di unità e che inquina e consuma a ritmi crescenti ed insostenibili.

Di fronte a questi scenari apocalittici, a guidare i rinascenti nazionalismi sembra essere lo slogan riesumato dal vecchio egoismo popolare «Ognuno per sé e Dio per tutti». Anche senza dar retta all'iperbole del complottismo globale e dei fanatici reazionari, i molti che tornano a scommettere sulla propria nazione ritengono che non ci siano serie alternative agli Stati. Il realismo politico, dicono, insegna che nei momenti difficili ci si può

³⁹ Sulla posizione degli Stati Uniti nel nuovo ordine mondiale post-bipolare si veda V. E. Parsi, 83 ss.

fidare solo di chi si trova sulla tua stessa barca; e nelle acque tempestose di questo mare, o sei imbarcato in uno Stato-nazione o sei un naufrago⁴⁰.

Ma la domanda che dobbiamo porci è se possiamo permetterci di rimanere all'interno del battello dal quale sventola la nostra bandiera nazionale a guardare come andrà a finire, senza preoccuparci troppo delle direzioni dove ci conducono le forze irrazionali ed egoistiche della Storia. Contando che alla fine il più forte avrà la meglio e quello sarà il meglio per tutti.

Oppure, non sarebbe meglio, illuministicamente procedendo, interrogarsi seriamente sulla persistenza o meno della forza propulsiva del modello di Stato nazionale sovrano. Ossia, chiedersi alla luce delle vicende passate e della realtà attuale fino a che punto valga la pena lasciare che gli accadimenti della politica mondiale, regionale, nazionale e sub-nazionale, siano affrontati mettendo sempre al centro lo Stato, gli Stati nazionali sovrani. Forse l'idea della federazione internazionale di Kant non è più così naïf⁴¹.

Non lo è, perché oltre alle pericolose avvisaglie che provengono dagli Stati di tornare ad un confronto/scontro, dove al posto delle spade di legno si usano testate nucleari; un modello di riferimento sul quale fare affidamento per evitare un drammatico ritorno al «futuro passato» oggi lo abbiamo ed è quello dell'Unione europea⁴².

Modello che, per quanto imperfetto, debole e misconosciuto, è dotato di istituzioni, palazzi, risorse economiche e di un ordinamento giuridico originale e ben funzionante. Inoltre, i settant'anni trascorsi dalla sua nascita dovrebbero convincerci a prenderlo sul serio. Si tratta di un'esperienza che, nel corso del tempo è passata da un nucleo relativamente ristretto di Paesi (l'Europa carolingia a sei), a coinvolgere 27 Stati (con una sola dolorosa defezione) ed a proporsi quale esempio da imitare in altri continenti. È infatti all'integrazione europea che si ispirano, per limitarci ai più noti, i processi integrazionisti condotti dal Mercosur in America Latina⁴³ e dall'Unione Africana in Africa⁴⁴. Insomma, l'Unione europea è un primo passo verso un mondo non più dominato da Stati spavalidamente arroccati nelle loro intangibili sovranità, ma regolato da confronti

⁴⁰ «Dal 24 febbraio [2022] abbiamo appreso che nelle maree della Guerra Grande siamo zattere alla deriva trascinate da correnti avverse su cui non esercitiamo controllo». L. Caracciolo, 2022.

⁴¹ A questo riguardo ci sembrano calzanti le considerazioni di Pistone, secondo il quale «Kant è consapevole che il progetto della pace perpetua richiederà una lunghissima maturazione etico-politica da parte dell'umanità, ma questa ha delle reali possibilità di svilupparsi. Da una parte c'è l'esperienza storica del superamento dell'anarchia all'interno degli Stati, il che impedisce di escludere a priori — e qui emerge il superamento del pessimismo antropologico di Hobbes e dei moderni realisti politici — che si produca un ulteriore progresso verso il superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito dalla spinta combinata di due potenti forze storiche e cioè dallo sviluppo del commercio (cioè dell'interdipendenza economica che moltiplicherà le occasioni di conflitto, ma porrà allo stesso tempo l'esigenza di apprestare gli strumenti della soluzione pacifica dei conflitti per non compromettere i vantaggi connessi con l'interdipendenza), e dalla crescente distruttività delle guerre indotta dal progresso scientifico e tecnico, la quale richiederà in modo imperativo di affrontare concretamente la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva.». S. Pistone, 2020, 201.

⁴² Si veda Cotellessa, *L'Europa del futuro passato*, 2019.

⁴³ L. Arnaudo, 2010, 415 ss.; M. Baltensperger, U. Dadush, 2019.

⁴⁴ G. Pascale, 2018, 343 ss.

e cooperazioni gestite da enti sovranazionali su base regionale, preludio ad una vera e propria federazione mondiale che verrà.

6. Il colpo di mano del federalismo costituzionale

A guardare come sono andate le ultime elezioni del Parlamento europeo del 6-9 giugno 2024, non si può certo dire che l'avvento di un'Unione europea sempre più coesa e forte sia vicino, anzi al contrario⁴⁵. Come fare allora ad invertire la rotta?

A mio avviso per riuscire in questa impresa è necessario superare almeno uno dei quattro fattori di cui abbiamo detto, che si oppongono al federalismo internazionale, e a quello europeo in particolare. Ossia: cultura predominante a favore dello Stato nazionale, profilo antropologico dei cittadini che si emozionano di fronte alla bandiera del proprio paese e non per quella europea; politici attenti prioritariamente al consenso nazionale; visione idealistico-fatalista della storia, in cui si assecondano le forze prevalenti.

Basterebbe eliminare una di queste zavorre per dare slancio e credibilità al progetto di unificazione. Delle quattro le prime due sono le più difficili da affrontare. Praticamente impossibile nel breve e medio periodo modificare l'atteggiamento profondo di milioni di persone, a partire dai più attivi ed influenti. Forse tra 20 o 30 anni. Ma possiamo attendere?

L'impresa più abbordabile, ma certamente affatto semplice e scontata, è il superamento dell'ostilità della politica al processo di unificazione. Per raggiungere questo risultato, la posizione prevalente tra i sostenitori del federalismo europeo è quella del colpo di mano «costituzionale». Basterebbe, secondo questa lettura, arrivare ad una riforma dei trattati istitutivi davvero radicale per aprire le porte agli Stati Uniti d'Europa e trasformare l'Unione europea in uno Stato federale⁴⁶.

⁴⁵ Le elezioni del Parlamento europeo del 6-9 giugno 2024, anche se non hanno determinato il formarsi di una maggioranza euroscettica come alcuni temevano, hanno visto crescere i partiti che contestano il processo di integrazione; ed anche l'affluenza alle urne, pur rimanendo più o meno in linea con le precedenti elezioni, ha superato di poco il 50%, con diversi paesi soprattutto dell'est dove non si è andati molto oltre il 30% (Bulgaria, Cechia, Slovacchia, Croazia, Estonia, Lettonia, Lituania). Parlamento europeo, *Risultati delle elezioni europee 2024*, <https://results.elections.europa.eu/it/>; M. Zatterin, 2024.

⁴⁶ Sulla scorta del viatico politico del padre del moderno federalismo europeo, Altiero Spinelli, il nucleo attivo dei federalisti europei ritiene che una riforma dei trattati europei, che consenta all'Unione di divenire una vera federazione, sia un passaggio da realizzare al più presto. Questa posizione appare evidente nel Manifesto dell'Unione europea dei federalisti in vista delle elezioni politiche europee del 2014: «Se l'Unione europea vuole sopravvivere nei prossimi anni, deve seguire le vie della pace sociale, della prosperità e dell'unità politica attraverso la creazione di un governo democratico. Un'Europa federale con forti istituzioni democratiche è il solo mezzo per fronteggiare questa sfida. L'Europa non sarà unita se non sarà democratica. E non sarà democratica se non sarà una federazione. [...] L'ordine del giorno della Convenzione [per la revisione dei trattati istitutivi] deve essere aperto, ma basato su di una strategia coerente volta alla rifondazione e al rinnovamento dell'Unione europea attorno ad una avanguardia federale. Il suo compito sarà quello di elaborare una nuova costituzione che garantisca sia un assetto duraturo al sistema di governo dell'Unione sia una chiara visione del futuro». Unione europea dei federalisti, *Verso l'Unione federale, Manifesto per le elezioni europee del 2014*, approvato all'unanimità dal XXIV Congresso dell'Unione

A mio modesto avviso la formula non può funzionare, per due ragioni.

La prima è l'assoluta mancanza nei governi e nei parlamenti nazionali di un vero sostegno ad un risolutivo passaggio dei poteri. All'interno di ciascun Paese membro della UE, alcuni deputati ed anche donne ed uomini di governo si dichiarano favorevoli agli Stati Uniti d'Europa; ma oltre ad essere pochi, chi si pone su questa posizione resta sempre nel vago e in nessuno Stato si conoscono, salvo rarissime eccezioni, politici di una certa visibilità che fanno della federazione europea la loro priorità assoluta. Emblematiche a questo riguardo sono le figure di Daniel Marc Cohn-Bendit e Guy Verhofstadt, cofondatori nel 2010 del Gruppo Spinelli nel Parlamento europeo che si ripropone di accelerare il processo di unificazione. Dopo essersi battuti per tre decenni a favore dell'eupeismo e del federalismo europeo, sia nelle istituzioni nazionali che in quelle europee, hanno entrambi abbandonato l'agone politico senza aver ottenuto alcun concreto risultato, come dimostra il lento ma progressivo avanzare del consenso in tutta Europa di partiti sovranisti ed euroscettici⁴⁷.

La seconda ragione, è il perdurare della dimensione antropologico-nazionale dei cittadini europei. La cittadinanza europea fu istituita nel 1992 con il trattato di Maastricht e da allora l'Unione si sforza di farne qualcosa di concreto, tanto che la Corte di giustizia europea è arrivata a qualificarla «come status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁴⁸. Ciò nonostante il grado di identificazione del popolo europeo con l'Unione, le sue istituzioni ed i suoi obiettivi rimane bassissimo. Per una serie di assenze che non vale la pena approfondire (lingua, formazione scolastica, spazio pubblico, mobilità lavorativa,

europea dei federalisti, svoltosi a Berlino dal 15 al 17 novembre 2013. Il conforto tra la posizione di chi ritiene prematuro il salto federalista, e quella di chi invece è dell'avviso che la riforma federalista può già oggi essere attuata è ben rappresentato dalle posizioni espresse da Dieter Grimm (*Una Costituzione per l'Europa?*) e Jürgen Habermas (*Una Costituzione per l'Europa?, Osservazioni su Dieter Grimm*) e pubblicate in italiano in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), 1996, 356 ss.

⁴⁷ Daniel Marc Cohn-Bendit è stato europarlamentare per 4 legislature (dal 1994 al 2014), mentre Guy Verhofstadt per 3 (dal 2009 al 2024). Entrambi si sono battuti per la revisione dei trattati istitutivi in senso federale. Nel 2012 hanno presentato insieme il Manifesto per una rivoluzione unitaria, in cui si afferma che «L'ora è arrivata, per noi della controffensiva. Un'offensiva per "più", e non per "meno", Europa. Una scelta per un'Europa unita, piuttosto che un'unione divisa e anacronistica degli Stati-Nazione». D. Cohn-Bendit, G. Verhofstadt, 2012, 7. Tuttavia, nella seconda parte del volume in forma di intervista, il giornalista Jean Quatremer pone a Cohn-Bendit una domanda provocatoria, la cui risposta è illuminante riguardo il contesto politico in cui il Manifesto si colloca «[Domanda]: Il vostro manifesto, dichiarandosi per un'Europa post-nazionale, non è in totale sfasamento con l'evoluzione attuale degli Stati, che sembrano piuttosto tentati dalla chiusura nazionale, grazie anche alla crisi economica? [Risposta]: Ci siamo assunti il rischio di predicare in un deserto ideologico, è vero. Ma abbiamo voluto fornire una visione possibile dell'avvenire dell'Europa, quello di una federazione post-nazionale, perché siamo persuasi che il tempo storico dello Stato-Nazione è arrivato al termine». Ivi, 69.

⁴⁸ La Corte di giustizia europea ha sottolineato in varie occasioni che lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri (v., in particolare, sentenze 20 settembre 2001, *causa C-184/99, Grzelczyk*, Racc. pag. I-6193, punto 31; 17 settembre 2002, *causa C-413/99, Baumbast e R*, Racc. pag. I-7091, punto 82, nonché citate sentenze *Garcia Avello*, punto 22, *Zhu e Chen*, punto 25, e *Rottmann*, punto 43).

ecc.) perché evidenti⁴⁹. E personalmente ritengo che, come sia da rigettare l'idea di un popolo formato per imposizione, sia altrettanto da respingere l'ipotesi di crearlo a sua insaputa.

7. Due passi verso la direzione giusta

Scartata l'idea del «colpo di mano» istituzionale, che trasformi in una notte e «per legge» la politica nazionale in politica europea; sono due gli strumenti che forse potrebbero innescare un cambiamento significativo in un arco temporale relativamente breve. Strumenti che mi rendo conto non sarebbe assolutamente facile da mettere in campo e rendere concretamente operativi; ma forse vale la pena tentare.

Il primo è il sistema elettorale pan-europeo. Si tratta di una vecchia idea, di cui si parla da almeno venticinque anni⁵⁰. La proposta consiste nel cambiare il modo attraverso il quale dal 1979 eleggiamo gli eurodeputati. Il sistema oggi poggia sulle circoscrizioni nazionali; il che significa che, nonostante l'art. 14 del Trattato sull'Unione europea affermi che il Parlamento europeo è composto «di rappresentanti dei cittadini dell'Unione», ogni Stato membro elegge gli europarlamentari che gli spettano all'interno del suo territorio e, sostanzialmente, tra i suoi cittadini⁵¹. Questo meccanismo, unito al fatto che la quasi totalità delle persone sa poco o nulla di Europa e delle sue politiche, porta i candidati alle elezioni europee a cercare proseliti ricorrendo a temi, slogan e dinamiche rigorosamente nazionali. È l'unico modo per farsi comprendere dagli elettori. Il risultato è che le consultazioni europee sono dominate dai partiti nazionali, che trasformano questo importantissimo appuntamento politico in una sorta di sondaggio

⁴⁹ La dottrina specialistica è concorde nel sottolineare la percezione di distanza che i cittadini provano rispetto alle Istituzione europee ed al funzionamento dei loro meccanismi procedurali. Si veda per tutti F. Seoane Pérez, 2013. Relativamente all'atteggiamento tenuto dalla più parte dei cittadini verso l'Europa, si veda D. Sanders, P. Magalhaes, G. Toks, 2012.

⁵⁰ Nel Parlamento europeo, l'idea di creare un sistema elettorale non più basato sui collegi nazionali ha avuto avvio prima del nuovo millennio. Fu infatti nel 1998, in seguito al rapporto presentato dal deputato greco Georgios Anastassopoulos del Partito popolare europeo, che per la prima volta fece la sua comparsa l'idea di dare vita ad una circoscrizione unica pan-europea. Da ultimo, il Parlamento europeo, con relatore lo spagnolo Domènec Ruiz Devesa, ha presentato nel 2020 la proposta di regolamento del Consiglio relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, che abroga la decisione del Consiglio (76/787/CECA, CEE, Euratom) e l'Atto relativo all'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, 2020/2220(INL). Sul punto F. Raspadori, 2023, 192 ss.

⁵¹ In base all'art. 22, par. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ogni cittadino dell'Unione che risiede in uno Stato membro di cui non ha la nazionalità, ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede e alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Tale diritto quindi consente potenzialmente a tutti i cittadini europei, che intendono risiedere in uno Stato diverso da quello di nazionalità, di potere esercitare il proprio diritto al voto e ad essere eletti al Parlamento europeo in qualsiasi Stato membro di residenza. In realtà, tale diritto è esercitato solo da una esigua minoranza di persone, sia guardando all'elettorato attivo che a quello passivo. Ciò in quanto i cittadini europei che risiedono stabilmente in uno Stato della UE diverso da quello di nazionalità sono relativamente pochi ed ancor meno sono coloro che trovandosi in tali condizioni intendono presentarsi come candidati alle elezioni del Parlamento europeo. Si veda in merito J. Shaw, 2013, 31 ss.

interno utile a verificare l'effettiva forza di ciascuno di loro. Lo scioglimento del Parlamento francese deciso dal presidente Macron dopo il flop del suo partito nazionale alle elezioni europee del 2024 ne è una delle tante dimostrazioni⁵².

Se il sistema cambiasse e per entrare nell'europarlamento i candidati dovessero rivolgersi per essere eletti non solo ai propri concittadini, ma anche a quelli degli altri Paesi membri, allora sia loro che gli elettori dovrebbero forzatamente occuparsi di temi sovranazionali. Questo risultato si potrebbe ottenere, come più volte proposto dallo stesso Parlamento europeo, sia creando un unico collegio pan-europeo, sia costruendo delle circoscrizioni transnazionali formate da aree o regioni di diversi paesi. Il nuovo sistema elettorale, imprimerebbe una straordinaria spinta alla formazione di un vero dibattito pubblico europeo, che fino ad ora è mancato e che, come sottolineato dalla generalità dei commentatori, è un passaggio ineludibile per dare sostanza ad una reale e viva comunità sociale europea⁵³.

L'altro strumento, decisamente più difficile da applicare, ma ancora più importante, riguarda ciò che accade nell'agguerritissima dimensione politica di ciascuno Stato membro⁵⁴. Lì, il dominio assoluto della scena è ancora una volta dei partiti politici nazionali. Questi, dovrebbero svolgere una funzione propedeutica e di aggregazione. Cioè, sollecitare l'interesse dei cittadini verso la politica e favorire proposte formatesi nel dibattito tra chi condivide alcuni principi e concezioni di fondo. I partiti, quindi, dovrebbero fungere da cinghia di trasmissione tra società civile ed istituzioni democratiche⁵⁵. In realtà non è così. Simone Weil, l'inquieta filosofa ed attivista francese della prima metà del '900, in un'opera che meriterebbe molta più attenzione di quella che le è riservata, affermò che «il primo e, in ultima analisi, l'unico fine di qualunque partito politico è la sua propria crescita e senza alcun limite»⁵⁶. Il saggio, pubblicato postumo dopo la fine della seconda guerra mondiale, mette a nudo con dissacrante lucidità l'anima oscura dei partiti politici di ieri e di oggi. Il partito politico nazionale, perché di europei non ne esistono, con le sue gerarchie e regole interne, di fatto occupa tutte le istituzioni pubbliche, pur non essendo affatto un'istituzione pubblica. Questo vizio d'origine si è esteso nel corso del tempo fino ad ingenerare la sfiducia che i cittadini oggi hanno verso la politica. Sfiducia che a livello europeo è certificata dall'indagine di Eurobarometro, che anno dopo anno verifica quale sia il gradimento di vari soggetti

⁵² Al riguardo M. Ramandraivonona, 2024.

⁵³ Il suscitare nell'Unione un effettivo dibattito politico, al quale contribuiscano politici, mezzi di informazione, ma anche cittadini che si confrontano su temi e beni comuni europei, è ritenuto indispensabile per dotare le Istituzioni della UE di un solido substrato democratico. Sull'assenza di una sfera pubblica europea e sulle sue conseguenze, si veda T. Risse, 2014; J. Lodge, K. Sarikakis, 2013, 165 ss. Sul deficit di democraticità della UE, A. Somek, 2010, 375 ss. Sulla non aderenza delle critiche di non democraticità basate sui meccanismi procedurali della UE si vedano F. Fabbrini, 2004, 13 ss.; G. Pasquino, 2012, 417 ss.

⁵⁴ L'idea che i veri responsabili dei problemi di democraticità del sistema di governo della UE siano gli Stati è sostenuta da V. A. Schmidt, 2006.

⁵⁵ Sul ruolo complesso ma insostituibile dei partiti politici si veda O. Massari, 2017.

⁵⁶ S. Weil, 2008, 31.

pubblici che operano nei paesi membri (sanità, esercito e polizia, accademia, governo, parlamento, Unione europea, ecc.). Da anni l'ultima posizione, in termini di fiducia da parte dei cittadini di qualsiasi nazionalità, è occupata dai partiti politici⁵⁷. La situazione se ci pensiamo è paradossale. Come è accettabile che le nostre democrazie, in cui a prendere le decisioni pubbliche sono i partiti, questi ultimi godano della più bassa stima tra le istituzioni sia nazionali che europee ed internazionali?

Un importante principio di sistema dell'ordinamento dell'Unione, proclamato nell'articolo 1 del Trattato sull'Unione europea afferma che le decisioni devono essere prese «nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini»⁵⁸. I principi della trasparenza e della prossimità al cittadino si impongono non solo ai decisori europei, ma anche a quelli nazionali. Anzi, principalmente a loro, visto che la quasi totalità dei provvedimenti in base ai quali si dà attuazione a norme e misure europee passa dai governi nazionali e regionali. Inoltre, guardando anche alle procedure decisionali europee, il ruolo degli Stati e quindi dei partiti politici nazionali resta a tutt'oggi prevalente. Da ciò ne consegue che il principio di vicinanza al cittadino comporta un obbligo che si indirizza prioritariamente a chi amministra il potere all'interno degli Stati.

In particolare, la vicinanza va intesa come il massimo sforzo, da parte di qualsiasi ente di governo, di soddisfare le aspettative ed i reali bisogni del cittadino, di qualsiasi cittadino, anche di quelli europei. Di fronte a questa prospettiva, il partito politico come appare oggi, disattende tale principio ed è intrinsecamente ostile all'idea di integrazione europea. In primis, perché punta, per dirla come la Weil, al proprio consolidamento più che al bene comune, in secondo luogo perché ha come panorama d'azione solo lo Stato nazionale e le sue istituzioni. Ciò comporta che importanti beni comuni di dimensione europea o internazionale, come la tutela dell'ambiente, la pace, ma anche lo sviluppo economico sostenibile, la gestione dei migranti, la lotta al crimine organizzato ed al terrorismo e di tanto altro ancora, vengono affrontati spesso in ordine sparso, con ogni Stato, ciascuno spinto dai calcoli elettorali dei partiti politici nazionali, che cerca miopemente di realizzare il proprio tornaconto nazionale. Come se per mitigare i cambiamenti climatici, ridurre i flussi migratori, contenere gli effetti delle crisi economiche globali bastassero provvedimenti nazionali, adottati da politici nazionali, attenti solo al contesto del proprio paese.

Per provare a scardinare questo effetto deleterio per l'Unione e soprattutto per i cittadini, si potrebbe operare su due fronti.

Il primo, consentire ai cittadini di esercitare un controllo sociale effettivo sulle vicende della politica. A tal fine si potrebbero istituzionalizzare e diffondere le esperienze dei comitati civici consultivi, che a qualsiasi livello politico istituzionale dovrebbero essere

⁵⁷ Standard Eurobarometer 101, Public opinion in the European Union, Eurobarometer Report, April-May 2024, 38 e 45, file:///C:/Users/Fabio/Downloads/Eurobarometer%20Standard%20101%20-%20Spring%202024%20-%20Public%20opinion%20in%20the%20EU_en.pdf

⁵⁸ Sul principio di prossimità al cittadino si veda P. Fois, 2015, 9 ss.

chiamati a pronunciarsi sui programmi elettorali, non tanto dei partiti, quanto dei singoli candidati. Di esperienze parziali in tal senso ce ne sono molte, in Europa e nel mondo⁵⁹. In genere, i comitati consultivi si limitano a proporre provvedimenti e misure, che raramente gli organi di governo prendono in seria considerazione. L'idea nel nostro caso è differente. I comitati non dovrebbero svolgere un'opera consulenziale e di stimolo. Il loro compito sarebbe quello di vagliare la coerenza e la rispondenza ai principi del buon governo⁶⁰ e della vicinanza al cittadino dei programmi elettorali dei candidati; vaglio che si configurerebbe nella forma di rapporti pubblici. Per far sì che questo meccanismo funzioni adeguatamente un fattore chiave è costituito dalla composizione dei comitati. Al riguardo un'esperienza molto interessante è quella della Conferenza sul futuro dell'Europa, in cui sono stati chiamati a pronunciarsi sulle priorità della UE 800 cittadini, scelti secondo rigorosi criteri statistici e seguiti da esperti indipendenti. I risultati sono stati sorprendenti⁶¹.

Il secondo obiettivo da raggiungere consiste nel far sì che i rappresentanti eletti svolgano il loro ruolo in modo realmente trasparente e vicino ai cittadini, ossia mettendo al centro delle loro preoccupazioni il dare conto delle scelte politiche a coloro che li hanno eletti; con regolarità, serietà e secondo metodi predefiniti. Anche quest'azione potrebbe poggiare sui comitati civici, ai quali i rappresentanti si dovrebbero impegnare a rendere conto del loro operato e dai quali sarebbero giudicati sempre in forma di rapporti pubblici. Si tratta sicuramente di un sistema complesso e in parte anche costoso, ma che ritengo sia indispensabile per provare a trasformare i membri di un partito nazionale in veri rappresentanti del popolo, sia esso regionale, nazionale od europeo.

Questo nuovo meccanismo, sottoposto a costante scrutinio sociale, favorirà il formarsi in ogni rappresentante di una visione libera da eccessivi vincoli di partito e

⁵⁹ Si vedano sui concetti e sulle concrete esperienze di partecipazione civica attiva A. Floridia, 2017; Id., 2013; G. Moro, 2013.

⁶⁰ Una prospettiva simile è rappresentata dalle cosiddette iniziative di monitoraggio sociale attraverso le quali parti attive della società civile seguono in maniera costante e pianificata l'operato degli organi di governo esprimendosi sulla qualità della loro azione. Si veda in merito a tale nozione T. Nabatchi, A. Sancino, M. Sicilia, 2017, 766 ss.

⁶¹ La Conferenza sul Futuro dell'Europa è una straordinaria esperienza che si è realizzata tra il 9 maggio 2021 ed il 9 maggio 2022. Nel corso di un anno di lavoro 800 cittadini europei, selezionati secondo un rigoroso criterio statistico in rappresentanza dell'intero popolo europeo, hanno approfondito e discusso 9 tematiche legate all'azione di governo svolta dall'Unione europea per avanzare delle proposte. Il lavoro dei cittadini selezionati è stato facilitato dalla presenza di esperti, sia sui metodi di partecipazione civica, sia sull'Unione europea e sul suo funzionamento. Il sostanziale successo della Conferenza è ben descritto nel rapporto formulato da alcuni dei componenti del Segretario della Conferenza secondo i quali «When looking back at the process of the Conference on the Future of Europe, we can say that the process has been successful, in particular for the following three reasons: Firstly, for the commitment and motivation of the European citizens who have participated in the Conference and in particular in one of its main features, the European Citizens' Panels. [...] Secondly, the Conference has shown that a process of participatory democracy at European Union level can work and can directly bring citizens' ideas to the European Institutions. [...] Finally, with the work carried out on the follow-up since 9 May 2022, the EU institutions have confirmed the commitment made in the Joint Declaration to give an effective follow-up to the final report, thus demonstrating their readiness to seriously take this process forward». TEPSA, 2023. Sulla Conferenza in generale si veda: F. Martinez, 2021; F. Raspadori, 2022, 1-11; L. Lionello, 2022.

attenta alle esigenze dei cittadini, non solo dei propri supporter. Un' riguadagnato confronto diretto tra cittadini e propri rappresentanti, renderà questi ultimi meno concentrati su slogan e scelte ideologiche e più attenti al bene comune. Sposando questa ottica non si potrà fare a meno di comprendere l' indispensabile ruolo delle istituzioni sovranazionali e conseguentemente, di rigettare la pregiudiziale contro l' Unione, che fa dell' idea di Europa unita un concetto avulso dalla politica nazionale di oggi.

8. Considerazioni conclusive

Cosa si debba intendere per bene comune può essere oggetto di dibattito, ma non c' è alcun dubbio sul fatto che il compito prioritario di un qualsiasi ente di governo sia quello di innalzare sicurezza e benessere dei cittadini. Fintanto che esistevano solo gli Stati nazionali, questo compito era riposto nelle mani di governi, chiamati ad occuparsi esclusivamente dei propri cittadini. Da diversi decenni però nel vecchio continente esistono le istituzioni comuni, che operano a vantaggio di una nuova categoria di soggetti: i cittadini europei. Questa qualifica, in realtà, si sovrappone alle cittadinanze di ciascuno degli Stati membri, senza annullarle. Tuttavia, come abbiamo già detto, la Corte di giustizia europea ha preconizzato che la cittadinanza europea è destinata a divenire lo «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri». Come darle torto. Nella seconda metà del XX secolo erano solo la Coca Cola, Hollywood e lo Scudo stellare i fattori che insidiavano le variopinte identità nazionali europee. Oggi, l' ingombrante alleato d' oltre oceano è solo una delle tante fonti di condizionamento del nostro modo di essere. Uno dei compiti che si è assunta la prima Commissione von der Leyen 2019-2024 è stata la difesa degli stili di vita europei. Ed in effetti, chi meglio dell' Unione europea può difendere la pace, la libertà, la democrazia, lo stato di diritto, la tolleranza, l' inclusività, il rispetto dei diritti umani, ossia le identità profonde dei 27 paesi membri dell' Unione europea, a fronte di valori e culture differenti ed in alcuni casi ostili. Non si tratta di chiudersi al mondo o peggio riproporre sogni neo-coloniali facendo forza sulle dimensioni sovranazionali della UE. Al contrario la cittadinanza europea è un modello che si propone al mondo come antidoto a quel germe nocivo insito nell' ideologia nazionalistica, ancora ben presente pure nel cuore dell' Europa e che fa di ogni non connazionale un potenziale nemico.

La natura ontologica del processo di integrazione è incarnata soprattutto nel superamento dell' equazione straniero/nemico, per sostituirla con una cittadinanza inclusiva, che non annulla le diversità e le identità culturali, ma che si riconosce nei valori e negli obiettivi comuni. Valori ed obiettivi che attraverso l' azione dell' Unione europea crediamo potranno diffondersi pacificamente innalzando sicurezza e benessere del mondo intero.

Relativamente ai diritti umani Norberto Bobbio faceva notare⁶² come nella nostra epoca il principale problema non fosse più, come nel passato, affermarne l'esistenza, bensì garantirne l'effettivo rispetto. Una considerazione simile vale anche per il processo di integrazione. Più passa il tempo e più ci si rende conto che per affrontare le sfide globali, i singoli Stati europei da soli non possono competere. Il vero problema non è avere consapevolezza di questa realtà, quanto piuttosto trovare un modo percorribile e convincente per raggiungere l'unità necessaria. A questo riguardo, come abbiamo visto, l'ancora prevalente approccio nazionalistico di natura culturale, antropologica, politica e filosofica costituisce un limite insormontabile. Per tentare di superarlo proponiamo due strumenti: un nuovo sistema elettorale europeo, che sia capace di suscitare un dibattito politico davvero europeo; un meccanismo di partecipazione civica che riesca a liberare i partiti politici nazionali dall'ossessione del consenso ad ogni costo, restituendoli alla vocazione ideale di realizzare il bene comune, nazionale ed europeo.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ABASHIDZE Aslan, SOLNTSEV Alexandr, KISELEVA Ekaterina, 2016, «Legal Status of BRICS and Some Trends of International Cooperation». In *Indian Journal of Science and Technology*, 9, 36 ss.

ADAM Roberto, TIZZANO Antonio, 2016, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*. Giappichelli, Torino.

ALVAREZ José E., 2017, *The Impact of International Organizations on International Law*. Brill Nijhoff, Leiden.

ANDERSON Benedict, 1996, *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi*. Manifestolibri, Roma.

ARNAUDO Luca, 2010, «Mercosur: progressi e prospettive». In *La Comunità internazionale*, fasc. 3, 41.

BALTENSPERGER Michael, DADUSH Uri, 2019, «The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: Prospects and risks». Bruegel Policy Contribution, No. 11, in <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237634/1/1687136467.pdf>

⁶² «Il problema di fondo relativo ai diritti dell'uomo è oggi non tanto quello di giustificarli, quanto quello di proteggerli. È un problema non filosofico ma politico». N. Bobbio, 1990, 16.

BANTI Alberto Maria, 2011, *La nazione del Risorgimento. Parentela, santità e onore alle origini dell'Italia unita*. Einaudi, Torino.

BAUMAN Zygmunt, 1989, *Modernità e Olocausto*. Il Mulino, Bologna.

BELLEZZA Simone Attilio, 2023, *Gli imperi del nazionalismo: politica e appartenenza nell'Europa centro-orientale*. In *L'età contemporanea. Prospettive di storia europea e globale*, a cura di Marco Bresciani, Fulvio Conti. Carocci, Roma.

BOBBIO Norberto, 1990, «*Sul fondamento dei diritti dell'uomo*». In *L'età dei diritti*. Einaudi, Torino.

CAFFARENA Anna, 2009, *Le organizzazioni internazionali*. Il Mulino, Bologna.

CANNIZZARO Enzo, 2014, *Il diritto dell'integrazione europea*. Giappichelli, Torino.

CARACCILO Lucio, 2022, *La pace è finita. Così ricomincia la storia in Europa*. Feltrinelli, Milano.

CELLA Gian Primo, 2024, *L'invenzione del popolo-nazione*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

COTELLESA Silvio, 2019. *L'Europa del futuro passato. L'integrazione europea e la sindrome di Rimbaud*. Rubbettino, Soveria Mannelli.

COHEN-BENDIT Daniel, VERHOFSTADT Guy, 2012, *Per l'Europa! Manifesto per una rivoluzione unitaria*. Mondadori, Milano.

CRAINZ Guido, 2022, *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*. Donzelli, Roma.

DANIELE Luigi, 2010. *Diritto dell'Unione europea*. Giuffrè, Milano.

DE WITTE Bruno, 2020, «EU Law: Is It International Law?». In *European Union Law*, edited by Catherine Barnard, Steve Peers, 191 ss. Oxford University Press, Oxford.

DRAETTA Ugo, 2010, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*. Giuffrè, Milano.

DRAETTA Ugo, 2022, *Elementi di diritto dell'Unione europea*. Giuffrè, Milano, 2022, VII ed.

FABBRINI Sergio, 2004, «L'Unione europea come democrazia composita?». In *Rivista italiana di Scienza Politica*, 13-42.

FLORIDIA Antonio, 2017, *Un'idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*. Il Mulino, Bologna.

FLORIDIA Antonio, 2013, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*. Carocci, Roma.

FOIS Paolo, 2015, «Il principio di prossimità nel diritto dell'Unione e il suo controverso rapporto con quello di sussidiarietà». In *Studi sull'integrazione europea*, Anno X, n.1, 9 ss.

GALLI Carlo, 2022, *Sovranità*. Il Mulino, Bologna.

MORGENTHAU Hans J., 1978, *Politics among Nations: the Struggle for Power and Peace*. Alfred A. Knopf, New York.

HEGEL Georg Wilhelm Friedrich, 1991, *Lineamenti di filosofia del diritto*. Laterza, Bari.

HOBBSAWM Eric. J., 1991, *Nazioni e nazionalismi dal 1780*. Einaudi, Torino.

LAMBERTON HARPER John, 2013, *La guerra fredda. Storia di un mondo in bilico*. Il Mulino, Bologna.

LASCHI Giuliana, 2021, *Storia dell'integrazione europea*. Le Monnier, Firenze.

LEVI Lucio, 2002, *Il pensiero federalista*. Laterza, Roma-Bari.

LIONELLO Luca, 2022, «Gli esiti della Conferenza sul futuro dell'Europa e le prospettive di revisione dei Trattati». In *BlogDUE online*, 29 maggio, 202 ss.

LODGE Juliet, SARIKAKIS Katherine, 2013, «Citizens in 'an Ever-Closer Union'? The Long Path to a Public Sphere in the EU». In *International Journal of Media and Cultural Politics*, 9/2, 165 ss.

MAALOUF Amin, 2019, *Il naufragio delle civiltà*. La Nave di Teseo, Mantova.

MALANDRINO Corrado, QUIRICO Stefano, 2020, *L'idea d'Europa. Storie e prospettive*. Carocci, Roma.

MARTINEZ Francesca, 2021, «La Conferenza sul futuro dell'Europa: uno strumento innovativo di partecipazione democratica per rafforzare la legittimità dell'Unione?». In *AISDUE*, III, 2, 9-29.

MASSARI Oreste, 2017, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*. Roma-Bari, Laterza.

MAYER Arno J., 1982, *Il potere dell'Ancien Regime fino alla prima guerra mondiale*. Laterza, Roma-Bari.

MAYER Charles S., 2015, *Leviatano 2.0. La costruzione dello stato moderno*. Einaudi, Torino, Einaudi.

MAZOWER Mark M., 2009, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations*. Princeton University Press, Princeton.

MOSSE George L., 2009, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1815-1933)*. Il Mulino, Bologna.

MORO Giovanni, 2013, *Cittadinanza attiva e qualità della democrazia*. Carocci, Roma.

NABATCHI Tina, SANCINO Alessandro, SICILIA Mariafrancesca, 2017, «Varieties of participation in public services: the who, when, and what of coproduction». In *Public Administration Review*, 77, 766 ss.

NUGENT Neill, 2008, *Governo e politiche dell'Unione europea, I. Storia e teorie dell'integrazione*. Il Mulino, Bologna.

PARSI Vittorio Emanuele, 2022, «L'impero come fato? Stati e l'ordine globale». In *Filosofia politica*, 1, 83 ss.

PASCALE Giuseppe, 2018, «Attività dell'Unione Africana nel biennio 2016-2017». In *La Comunità Internazionale* 2, 343 ss., in Parlamento europeo, *Risultati delle elezioni europee 2024*, in <https://results.elections.europa.eu/it/>

PASQUINO Gianfranco, 2012, «Il deficit democratico». In *Rivista italiana di Scienza Politica*, 417 ss.

PISTONE Sergio, 2020, «Il realismo politico». In *Il Federalista*, Numero 3, 201 ss., in <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/saggi/2478-il-realismo-politico>

POCAR Fausto, 2010, *Diritto dell'Unione europea*. Giuffrè, Milano.

POPPER Karl R., 2013, *Miseria dello storicismo*. Feltrinelli, Milano.

REINHARD Wolfgang, 2010, *Storia dello stato moderno*. Il Mulino, Bologna.

MARIS Cees W., 1981, «Herbert Spencer and evolutionism». In *Critique of the Empiricist Explanation of Morality*. Springer, Berlin, in https://doi.org/10.1007/978-94-017-4430-0_6

RAMANDRAIVONONA Mayya-tia, 2024, «Elezioni parlamentari anticipate in Franca: perché? Come funzionano». In *Heinrich Böll Stiftung*, 25 giugno 2024, in <https://fr.boell.org/it/2024/06/24/elezioni-parlamentari-anticipate-in-Francia-perch%C3%A9-Come-funzionano>

RASPADORI Fabio, 2022, «La Conferenza sul futuro dell'Europa e le colonne d'Ercole della lontananza dei cittadini». In *BlogDUE online*, 24 giugno 2022.

RASPADORI Fabio, 2023, «Il Parlamento europeo e l'araba fenice del Collegio transnazionale». In *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2, 192 ss.

RISSE Thomas, 2014, *European Public Spheres. Politics Is Back*. Cambridge University Press, Cambridge.

SANDERS David, MAGALHAES Pedro, TOKS Gabor, 2012, *Citizens and the European Polity: Mass Attitudes Towardsthe European and National Polities*. Oxford University Press, Oxford.

SCHMIDT Vivien A., 2006, *Democracy in Europe. The EU and National Polities*. Oxford University Press, Oxford.

SEOANE PÉREZ Francisco, 2013, *Political Communication in Europe: The Cultural and Structural Limits of the European Public Sphere*. Palgrave Macmillan, London.

SHAW Jo, 2013, «E.U. Citizenship and Political Rights in an Evolving European Union». In *Citizenship Rights*, edited by Igor Štiks. Routledge, London.

SOMEK Alexander, 2010, «The Argument from Transnational Effects II: Establishing Transnational Democracy». In *European Law Journal*, 375.

STANDARD EUROBAROMETER 101, 2024, *Public opinion in the European Union*. Eurobarometer Report, April-May.

TEPSA, 2023, *Commentary, Conference on the Future of Europe: putting citizens at the centre*, 2023-08-29, in <https://tepsa.eu/analysis/conference-on-the-future-of-europe-putting-citizens-at-the-centre/>

TRAMBALLI Ugo, 2024, «Definire il Global South». In Pubblicazioni *ISPIONline*, 29/4/2024, in <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/definire-il-global-south-171891>

UNIONE EUROPEA DEI FEDERALISTI, 2013, «Verso l'Unione federale, Manifesto per le elezioni europee del 2014», approvato all'unanimità dal XXIV Congresso dell'Unione europea dei federalisti, svoltosi a Berlino dal 15 al 17 novembre 2013. In *il Federalista*, Numero 2-3, 208, in <https://www.thefederalist.eu/site/index.php/it/l-azione-federalista/1412-verso-lunione-federale>

VILLANI Ugo, 2020, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*. Laterza, Bari.

VILLAT Louis, 2017, *La rivoluzione francese e l'impero napoleonico*. Res Gestae, Milano.

WEIL Simone, 2008, *Manifesto per la soppressione dei partiti politici*. Castelvecchi, Roma.

WYATT Derrick, DASHWOOD Alan, 2011, *European Union Law*. Hart Publishing, London, VI ed.

ZAGREBELSKY Gustavo, PORTINARO Pier Paolo, LUTHER Johr (a cura di), 1996, *Il futuro della Costituzione*. Einaudi, Torino.

ZAMAGNI VERA, 2024, *Perché l'Europa ha cambiato il mondo. Una storia economica*. Il Mulino, Bologna.

ZATTERIN MARCO, 2024, «Parlamento Europeo: vincitori e vinti». In *Affarinternazionali*, 17/6/2024, in <https://www.affarinternazionali.it/parlamento-europeo-vincitori-e-vinti/>