CORRADO MALANDRINO

SOVRANITÀ NAZIONALE E PENSIERO CRITICO FEDERALISTA. DALL'EUROPA DEGLI STATI ALL'UNIONE FEDERALE POSSIBILE

1. Premessa. — 2. Un paradigma federalista "unitario" di critica della sovranità statale? — 3. Un termine a quo per una ipotesi di sistematizzazione. — 4. Le premesse ottocentesche. — 4.1. Un *excursus*: critica della sovranità e unità europea nel pensiero socialista tra Otto e Novecento. — 5. Sovranità degli stati nazionali contro unità europea? Alcune tesi del primo Novecento. — 5.1. Einaudi: contro il "mito" della sovranità statale. — 5.2. I federalisti della *Federal Union*. — 5.3. Le concezioni federaliste ed europeiste tra antifascismo e Resistenza. — 5.3.1. Trentin: una nuova visione pluralista di fronte alla "crisi" del diritto e dello stato. — 5.3.2. Il Manifesto di Ventotene: Spinelli e la strategia costituzionale del "federalismo europeo". — 6. La critica federalista nel secondo Novecento: sparizione, obsolescenza o trasformazione della sovranità? — 6.1. Il "federalizing process" di Friedrich: la sovranità impossibile. — 6.2. Il federalismo come "grand design": Elazar e le sovranità diffuse e condivise. — 6.3. Hallstein: federalismo sovranazionale comunitario. — 6.4. L'indirizzo "federalista europeo". Albertini e il MFE: inadeguatezza del confederalismo e del gradualismo nel problema della "costituzionalizzazione" dell'Unione europea. Una rivalutazione della sovranità e del "popolo europeo". — 7. L'approdo federale derivante dal "paradigma comunicativo" di Habermas. — 8. Un nuovo paradigma "federalista-comunicativo" funzionale all'unità statale europea?

1. *Premessa.*

Il tema della crisi dello stato nazionale, da intendere principalmente come crisi della forma dominante di sovranità statale nell'epoca moderna — intendendo con questa la dottrina della sovranità unica, assoluta e indivisibile attribuita alla forma di stato sancita nel sistema usualmente indicato come "modello Vestfalia" (1), consolidato tra Settecento e Ottocento —, è oggetto di studio e di

(1) Per tale definizione cfr. a titolo indicativo F. CERUTTI (a cura di), *Gli occhi sul mondo. Le relazioni internazionali in prospettiva interdisciplinare*, Carocci, Roma, 2000, pp. 110-122.

discussione da oltre un secolo (2). In questo articolo si sostiene che la critica federalista vi si è distinta, anticipando discussioni oggi consuete, e continua a distinguervisi in modo particolare, anche se non ha ricevuto e non riceve l'attenzione desiderata in sede scientifica e politica. Negli ultimi decenni, infine, due fenomeni epocali, opposti e concomitanti, definiti con i termini ormai abusati di "globalizzazione" (o "mondializzazione) ed "etnolocalismi" (o "etnoregionalismi") (3), hanno aggravato questa crisi a tal punto da chiedersi — come fa il pensatore federalista Daniel J. Elazar — se non si sia già in una fase "postmoderna" nella quale, di fatto, la sovranità statalnazionale abbia perduto le sue caratteristiche sostanziali, e lo stato moderno si trovi pertanto in una situazione di trasformazione senza ritorno (4). Tali fenomeni hanno aumentato in modo esponenziale l'interdipendenza dei contesti regionali, nazionali e transnazionali, rendendo spesso evanescenti e facendo percepire come obsolete le frontiere nazionali esistenti. Hanno messo in evidenza l'inadeguatezza delle istituzioni politiche e socioeconomiche formatesi a seguito del trionfo dello stato nazionale moderno-

(2) La bibliografia è vastissima. Per un'opportuna introduzione tematica e bibliografica cfr. almeno R. RUFFILLI, *Crisi dello stato e storiografia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 1979; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello stato nazionale*, Laterza, Bari, 1997, pp. 7-10 e 39-59; P. P. PORTINARO, *Stato*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 11-18 e 154-168; C. GALLI, *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna 2001, pp. 131 ss.; A. BOLAFFI, *Il crepuscolo della sovranità*, Donzelli, Roma 2002.

(3) Anche in questo caso la letteratura è ormai molto vasta. Si rinvia a titolo di introduzione a C. MALANDRINO, *La globalizzazione, le istituzioni e il federalismo*, in *Comunità, individuo, globalizzazione. Idee politiche e mutamenti dello stato contemporaneo*, a cura di G. CAVALLARI, Carocci, Roma 2001, pp. 279-296. Sui termini generali del rapporto tra crisi dello stato nazionale e globalizzazione cfr. almeno K. OHMAE, *La fine dello stato-nazione. L'emergere delle economie nazionali* (1995), Baldini & Castoldi, Milano 1996; D. HELD, *Democrazia e ordine globale. Dallo stato moderno al governo cosmopolitico* (1995), Asterios, Trieste 1999; J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale* (1998), Feltrinelli, Milano 1999. Sulla tematizzazione del rapporto tra crisi dello stato nazionale, globalizzazione e sviluppi teorici del federalismo cfr. in particolare T. A. BÖRZEL, *Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt: Regionaler Standortwettbewerb oder gemeinsames Regieren jenseits des Nationalstaates?*, in *Föderalismus*, a cura di A. BENZ e G. LEHMBRUCH, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002, p. 363-388 (ma ved. anche le pp. 27-29 dell'intr. di Benz).

(4) Su ciò ved. *infra* il par. 6.2.

contemporaneo. Anche negli ambienti politologici, filosofici e giuspolitici italiani, si è sviluppata, pertanto, una riflessione sulla "crisi" o sulla "metamorfosi" del dogma della sovranità statale. Temi ripresi soprattutto con un'ottica polarizzata sulle trasformazioni transnazionali, indotte dalla globalizzazione, e attenta ai caratteri di una possibile cittadinanza europea e all'istituzione della democrazia cosmopolitica (5).

Tuttavia, occorre constatare che, in generale, gli autori non federalisti coinvolti in questo ampio dibattito, allorché parlano di crisi della sovranità e dello stato nazionale, non tengono adeguatamente presente (anzi tendono a sorvolarlo decisamente) l'unico orientamento teorico che da oltre un secolo e mezzo ha fatto di tale coerente e radicale critica la propria bandiera, ovvero il federalismo. Nel migliore dei casi, alcuni si fermano a una ripresa piuttosto restrittiva del cosmopolitismo kantiano, interpretato in termini blandamente confederalistici, sottacendo che in questo, pur nei suoi limiti, vive una potente carica federalista (6). Così facendo, non arrivano a un confronto realistico con il problema della sovranità in quanto momento forte della costruzione, della natura, della legittimazione e delle attribuzioni dello stato moderno, con riferimento alla politica estera e interna. E, di solito, rifiutano o non si pongono il problema — presente sulla scorta della tradizione federalista che va dall'edizione del *Federalist* ai nostri giorni — della costruzione

(5) È disponibile una larga bibliografia; per orientarvisi cfr. in particolare *Crisi e metamorfosi della sovranità*, Atti del XIX Congresso nazionale della Società italiana di filosofia giuridica e politica (Trento, 29-30 settembre 1994), a cura di M. BASCIU, Milano, 1996; D. QUAGLIONI, *Un dogma in crisi: il dibattito sulla sovranità nel pensiero giuspolitico del Novecento*, in AA.VV., *Temi politici del Novecento*, a cura di A.M. LAZZARINO DEL GROSSO, Napoli, CUEN, 1997, pp. 13-36; *Metamorfosi della sovranità tra stato nazionale e ordinamenti giuridici mondiali*, a cura di G.M. CAZZANIGA, Edizioni ETS, Pisa 1999; *Una costituzione senza stato*, a cura di G. BONACCHI, Il Mulino Bologna 2001; *Sfera pubblica e costituzione europea*, a cura di E. PACIOTTI, Annale della Fondazione L. e L. Basso, Carocci, Roma 2002. Sul problema della cittadinanza l'opera di riferimento è quella di P. COSTA, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, Laterza, Roma-Bari 1999-2001, 4 voll., in part. il vol. IV, *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, 2001.

(6) Per l'argomentazione della definizione di "federalismo" usata in questo saggio ved. C. MALANDRINO, *Federalismo. Storia idee modelli*, Carocci, Roma 1998. Su Kant cfr. le pertinenti e decisive ricerche di G. MARINI, *Tre studi sul cosmopolitismo kantiano*, Istituti Editoriali e Poligrafici Internazionali, Pisa-Roma 1998.

ineludibile del livello statuale federale sovranazionale, a livello macroregionale e globale (7). Un simile modo di affrontare il tema della crisi o metamorfosi della sovranità statale nel Novecento causa un senso d'insoddisfazione, derivante dalla constatazione che le conclusioni democratico-cosmopolitiche, pur rappresentando un onesto tentativo di indicare soluzioni coerenti con le teorie democratiche e dei diritti, restano insufficientemente probanti sul piano della definizione istituzionale del domani europeo e globale.

2. *Un paradigma federalista "unitario" di critica della sovranità statale?*

Occorre a questo punto chiedersi: è possibile parlare al singolare di "critica federalista" alla sovranità dello stato nel Novecento? O non si dovrebbe parlare al plurale di "critiche" di pensatori federalisti, non omogenee fra loro, oppure ancora di critiche che si evolvono in modo talmente divergente da non esservi pressoché più nulla in comune tra quelle dell'inizio e quelle della fine del '900? Il problema è collegabile anche alla risposta al seguente interrogativo: c'è un fondamento teorico costante in tutte queste critiche, tale da autorizzare comunque — pur riconoscendo una molteplicità di approcci — la loro riconduzione a un paradigma comune?

La risposta affermativa, per la quale in ultima istanza propendo, è favorita dalle stesse attribuzioni che la storia e la teoria politica hanno conferito alla sovranità dello stato nazionale nell'epoca moderna: unicità, unitarietà, indivisibilità, irrevocabilità, assolutezza, monoliticità, ecc. La contrapposizione comune a tali caratteristiche, che cementa le tesi federaliste, al di là di differenze di argomentazione e di tematiche nei vari autori e nelle varie fasi del Novecento, comporta la loro dislocazione su di un fronte unico rispetto alla sovranità dello stato moderno monocentrico. Lo ricorda Norberto Bobbio — riprendendo e sviluppando il proprio approccio cattaneano al problema — in un saggio dedicato al trentesimo anniversario della nascita del Movimento Federalista Europeo (8). La critica federalista, sostiene Bobbio, ha uno sviluppo inedito nel '900 a causa della crisi oggettiva che, per più cause (di cui non si può indicare la principale, né si può dire che siano cause meccaniche, ma che occorre riconoscerle come cause che si verificano come "condizioni" di apertura e avanzamento di crisi), getta la sovranità dello stato moderno in una posizione di graduale o repentino arretramento e dissolvimento in una col venir meno dello *jus publicum europaeum*: interdipendenza economico-socio-giuridica (che oggi assume le dimensioni della globalizzazione), accrescersi della distruttività delle guerre, incapacità della forma stato-nazione ad assolvere i compiti per i quali fu creato sia dal punto di vista dei rapporti con gli altri stati (politica estera e internazionale) sia dal punto di vista della rappresentanza delle realtà socio-politiche interne, ecc.

Lo *jus publicum europaeum* — sottolinea Bobbio riprendendo l'insegnamento schmittiano — fu costituito per porre fine alle guerre di religione, vere e proprie guerre civili europee, e per rendere effettivo uno *jus belli* alla cui base stesse la distinzione tra l'*hostis*, il nemico in guerra, e il *rebellis*, il nemico nella guerra civile. Al sistema del diritto pubblico europeo corrispose così sul piano politico il sistema "vestfalico" dell'equilibrio tra i grandi stati sovrani, che si dimostrò in grado di dominare per quasi tre secoli i rapporti internazionali. Ma tra Otto e Novecento, l'enorme distruttività degli apparati bellici, l'avvento della nazionalizzazione delle masse e dei totalitarismi fa sì che, insieme alla rovine del sistema degli stati, cada la distinzione tra l'*hostis* e il *rebellis*. Il mondo ridiviene vittima di inaudite ondate di violenza che, nel contesto atomico, ne mettono a repentaglio la stessa esistenza. Ecco dunque che, secondo Bobbio, "l'idea federalistica nasce, si rafforza, diventa principio motore di azione via via che il sistema giuridico e politico nato come antidoto alle guerre di religione, come rimedio alla più grande esplosione di violenza che l'Europa aveva conosciuto prima delle due guerre mondiali, non regge più alla prova, quando si riscopre che anche la

(7) Cfr. le considerazioni svolte da L. Levi nel saggio *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, posto introduttivamente a A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista* (1788), Il Mulino, Bologna 1997, pp. 9-116.

(8) Cfr. N. Bobbio, *Il federalismo nel dibattito politico e culturale della Resistenza*, in S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1975, pp. 221-236.

guerra fra stati può trasformarsi in guerra civile" (9). Il pensiero federalista è l'espressione di un "processo inverso" a quello caratterizzante lo stato moderno: "Mentre questo era nato da un processo di accentramento verso l'unità e l'unicità del potere statale e di decentramento rispetto al potere universale rappresentato dalla chiesa e dall'impero (la comunità internazionale è definibile giuridicamente come un ordinamento massimamente decentrato), il federalismo muove al contrario verso la disarticolazione dell'unità dello stato, e verso la ricerca di una nuova superiore unità [...] al di là e al di sopra dello stato. [...] Combatte insomma la battaglia contemporaneamente su due fronti, quello della sovranità interna, attraverso il principio della divisione orizzontale dei poteri, e quello della sovranità esterna, attraverso il principio della limitazione della potestà di guerra e di pace che è la prerogativa dello stato sovrano" (10).

Mi pare che l'argomento di Bobbio — in quanto enucleazione di un "principio di azione" che è nel contempo espressione di un "processo" secolare di scomposizione e limitazione della sovranità statale — serva bene alla causa della fondazione di una visione unitaria, benché articolata, delle varie espressioni del federalismo sovranazionale (o esterno) e infranazionale (o interno), il primo centripeto, il secondo centrifugo (11). La critica federalista, secondo questo taglio interpretativo — che può far configurare una sorta di "paradigma teorico di critica all'unicità e all'assolutezza della sovranità dello stato moderno" (preciso che questa formulazione non è del filosofo torinese, ma dello scrivente) nel quale convergono con maggiore o minore facilità tutte le varie espressioni federaliste di cui si tratterà nel seguito —, porta nel corso del Novecento un attacco duplice alla sovranità dello stato: *a)* dall'alto o dall'esterno, alla sua facoltà di determinare autocraticamente i rapporti nei confronti dei suoi simili sul piano internazionale, ponendo viceversa il problema di un patto federale sovranazionale; *b)* dal basso o dall'interno, alla sua facoltà assoluta di determinare dal centro l'ordinamento interno, ponendo viceversa il problema di un patto di convivenza con le

(9) Ivi, p. 224.

(10) Ivi, p. 225.

(11) Per queste definizioni del federalismo cfr. l'introduzione a MALANDRINO, *Federalismo*, cit., pp. 17-20.

comunità territoriali sul piano di un radicale decentramento autonomistico, che giunge alla definizione federale interna dei rapporti fra centro e periferia (12). Il fine verso il quale si muove tale critica è l'instaurazione della pace tra le nazioni e l'autonomia delle componenti infranazionali. La conseguenza di tali attacchi sul piano teorico è la denuncia federalista della sovranità assoluta ed esclusiva degli stati nazionali come causa di guerra perpetua e di illibertà e autoritarismo da un lato, dall'altro come "mito" semplicemente obsoleto per alcuni autori nelle condizioni contemporanee, mistificatorio fin dalle origini per altri, in ogni caso da rigettare e sostituire con forme di sovranità diffusa e condivisa per alcuni, da eliminare *tout court* per altri. Tale elaborazione critica, definita con argomenti diversi da alcuni federalisti come Daniel Elazar e Mario Albertini "una rivoluzione" non cruenta, è in corso da più di un secolo e mezzo, non solo in Europa. Essa è stata rinvigorita dagli eventi storici che hanno segnato gli ultimi decenni del Novecento con la fine della divisione del mondo in blocchi. La caduta del Muro di Berlino è sotto tale profilo il punto di arrivo (e di partenza) di un processo storico epocale: la crisi finale della modernità e l'inizio della postmodernità. Esso ha trasformato a oriente le frontiere degli stati e sepolto quello che veniva presentato come modello alternativo alle democrazie occidentali, lasciando il campo all'affermarsi di una nuova anarchia internazionale in un quadro di conflittualità più o meno guerreggiate tra le nazionalità che, per la loro virulenza, ricordano i periodi precedente e seguente la prima guerra mondiale. In vari stati dell'Occidente europeo tale rivoluzione ha messo in crisi

(12) Sfugge alla portata teorica del paradigma così delineato la formulazione, in termini oggettivi e soggettivi, del problema di un nuovo potere costituente la sovranità, nel senso che sembra restarvi implicito il riferimento allo schema tradizionale della sovranità popolare nazionale che crea la sovranità statale nei termini usuali elaborati dal costituzionalismo liberaldemocratico. Tale schema, però, essendo stato inglobato totalmente nell'Ottocento nella teoria dello stato-nazione godente assoluta ed esclusiva sovranità, non sopporta più l'immediata e diretta applicazione sul piano infra- e sovranazionale, ai fini cioè di individuare più livelli di sovranità diffusa e condivisa, senza una riformulazione appropriata. Di tale difficoltà, in parte segnalata profeticamente da pensatori del Novecento come Rosselli e Trentin di cui ved. ai paragrafi 5.3 e 5.3.1, ci si occupa nei paragrafi finali di questo saggio con attenzione particolare al problema europeo.

l'assetto tradizionale e posto all'attenzione l'ineludibile necessità di riforme costituzionali.

In questo contesto drammatico — contrassegnato altresì dall'urgenza di procedere a tappe forzate verso una riforma in senso federale dell'Unione Europea e dell'ONU — assume significato la riflessione critica, distruttiva, una vera *pars destruens*, fatta nel corso dell'età moderna e giunta al suo apice nel Novecento dai pensatori federalisti sullo stato nazionale fortemente centralizzato, e quella costruttiva, la *pars construens*, che sempre più si orienta verso la definizione di forme di stato federale ai vari livelli, locale nazionale, macroregionale e mondiale.

3. *Un termine a quo per una ipotesi di sistematizzazione.*

Posto che si convenga su questo genere di approccio paradigmatico unitario (che non intende sacrificare, ma collegare nella distinzione la molteplicità delle espressioni federaliste), se si vuol affrontare il compito di seguirne storicamente la formazione, allora occorre innanzitutto aver consapevolezza del termine (non solo) temporale dal quale partire per individuare analiticamente le espressioni predette. Storicamente, tale termine è posto dalla pubblicazione del *Federalist* e dall'approvazione della prima costituzione federale scritta negli Stati Uniti d'America. È quella l'occasione in cui si definisce un modello di federazione condividente con gli stati membri la sovranità, a partire appunto da una critica radicale del concetto moderno di sovranità indivisibile e centralizzata derivante dalle dottrine dei maggiori teorici assolutisti, come Bodin e Hobbes, ma anche di antiassolutisti, come Locke e Montesquieu, di cui si accettano peraltro gli insegnamenti liberali in materia di rappresentanza, separazione e bilanciamento dei poteri sul piano orizzontale. Da quel momento si avvia una reale critica, teorica e pratica, alla concezione moderna della sovranità predominante in Europa e di qui diffusa nel mondo. Il *Federalist* segna, in tal senso, il passaggio dal federalismo antico-medievale a quello moderno-contemporaneo.

Ne consegue che prima del *Federalist*, per quanto si possa constatare l'esistenza di pensiero parzialmente critico verso l'ordinamento vestfalico — in particolar modo ci si riferisce qui all'elaborazione dell'ideale della pace perpetua in Europa posto come

meta razionale di processi confederativi —, manca tuttavia in esso una sufficiente coscienza del collegamento tra lo sviluppo dell'istanza europeista e il necessario attacco alla concezione monolitica della sovranità, presupposto per la costruzione di un nuovo ordine europeo di tipo federale [13].

Dopo la diffusione del *Federalist*, avvertibile già nel periodo rivoluzionario e napoleonico, si possono distinguere due fasce di autori che si richiamano in vario modo al federalismo e che — attraverso questo — si applicano al problema dell'unificazione europea. La prima, di coloro che usano ancora genericamente tali categorie all'interno di concezioni peculiarmente caratterizzate da un diverso e preminente nucleo ideologico o teorico, che non si richiama espressamente all'innovazione del *Federalist* in tema di dislocazione duale della sovranità. Si pensi, per esempio, per l'Ottocento a Claude-Henri de Saint-Simon, per l'Italia, a Giuseppe Mazzini, per il Novecento si pensi all'austriaco Richard Coudenhove-Kalergi, grande europeista non federalista. Autori di questo genere non possono esser considerati all'interno della presente trattazione.

La seconda fascia, invece, raccoglie coloro che sono o diventano man mano consapevoli della novità americana (e svizzera, a partire dal 1848) e, di conseguenza, del rapporto necessario che si instaura

---

(13) Sull'affermarsi, tra Seicento e Settecento, di idee confederali europee sulla base della "pace perpetua" fra gli Stati — elemento di valore morale che entra a far parte permanente dell'idea dell'unità europea — rimando a C. MALANDRINO, *L'idea dell'unità europea*, in U. MORELLI (a cura), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2000, pp. 13-16. Nel Settecento illuminista l'ideale della pace "perpetua" si delinea, grazie soprattutto agli scritti dell'abate di Saint-Pierre e di Kant, come il più significativo dei valori qualificanti dell'idea dell'unità europea. Saint-Pierre abbozza fin dal 1710, e pubblica nel 1729, un *Progetto per realizzare la pace perpetua fra i sovrani cristiani*, avente il carattere filosofico-giuridico e politico di una riforma in senso federativo del coevo diritto internazionale, da perseguire attraverso l'istituzione di una "società permanente" dei sovrani d'Europa. A essa spetterebbe il compito di dirimere i conflitti interstatali e di far rispettare le decisioni prese. Pur se l'idea di Saint-Pierre appare poco realistica per le condizioni storiche del tempo, esercita influssi notevoli sul pensiero degli illuministi e del più importante teorizzatore settecentesco della pace perpetua, Immanuel Kant. Questi riprende il discorso della "pace perpetua" in chiave cosmopolitico-federale in vari scritti e particolarmente nel saggio omonimo del 1795, e lo porta al massimo sviluppo filosofico-politico in una forma che influenzerà il pensiero federalista successivo. Su ciò rimando all'esposizione fatta in MALANDRINO, *Federalismo*, cit., pp. 29-38.

nel federalismo moderno tra critica della sovranità statalnazionale e proposte di unificazione europea. È più difficile, ma non impossibile, incontrare autori di tal fatta nell'Ottocento. Pensatori come Carlo Cattaneo e, in modo più evidente, John Robert Seeley, appartengono a questa categoria. A essi occorre pertanto concedere qualche cenno. È però nel Novecento che tale pensiero assume il maggior sviluppo. Su questo si dovrà concentrare l'attenzione.

In tal caso si possono distinguere quattro posizioni critiche della sovranità, in diversi modi e misure riconducibili ad approcci federalisti come sopra qualificati o assimilabili: 1) la posizione di coloro che, pur sostenendo l'avvenuto indebolimento della sovranità degli stati nazionali per cause oggettive, e pertanto affermando che occorre andar oltre in direzione di aggregazioni sovranazionali, tuttavia confermano l'auspicio che gli stati nazionali continuino ad assolvere per il futuro a un ruolo essenziale e preminente da punto di vista dei processi decisionali; 2) quella di chi constata un relativo indebolimento della sovranità statalnazionale, ma lo considera insufficiente e attesta la necessità di un ulteriore e decisivo venir meno di essa, in quanto la considera la ragione più importante dell'origine del nazionalismo, dell'autoritarismo, delle dittature totalitarie e delle guerre del Novecento; 3) quella di coloro che osservano un indebolimento sostanziale, ai limiti della sparizione, della sovranità dello stato nazionale classico per cause che vanno dai rapporti strategici mondiali allo sviluppo delle economie internazionalizzate e globalizzate nel mondo postmoderno transnazionale, e vedono un futuro ordine mondiale basato su forme più o meno federali nelle quali la sovranità non sarà più una categoria descrittiva e prescrittiva autonoma; 4) quella, infine, di coloro che, partendo da una base filosofico-politica originariamente non federalista, sviluppano una critica della sovranità statalnazionale a quella affine e si fanno portavoce di proposte analoghe.

Nella prima posizione sono riconoscibili pensatori liberaldemocratici come Hans Kelsen o come gli aderenti alla corrente trasformazionalista della globalizzazione, certamente ispirati da concezioni cosmopolitiche, confederaliste o federali in senso lato, ma che nella fattispecie dell'analisi della crisi dello stato nazionale applicata al contesto europeo tendono a fermarsi su posizioni intermedie o a rifluire su posizioni non federaliste in senso pieno. Le loro dottrine

o teorie non possono pertanto entrare nel paradigma federalista di cui sopra.

La seconda e la terza posizione sono rappresentate invece da pensatori federalisti in senso specifico e forte: l'una da giuristi ed economisti come Silvio Trentin, Luigi Einaudi, i federalisti anglosassoni della Federal Union, i "federalisti europei" seguaci del *Manifesto di Ventotene* di Spinelli e del MFE di Albertini; l'altra, da federalisti integrali e da teorici di un federalismo processuale come Carl J. Friedrich ed Elazar. Sono tali posizioni nel loro complesso a sostanziare, a mio avviso, il paradigma federalista classico di critica alla sovranità statalnazionale al quale ci si intende riferire in questo studio.

Tuttavia sarà da valutare sinteticamente anche il contributo proveniente da autori collocabili nella quarta posizione per la loro capacità di penetrare nella critica della sovranità statalnazionale evitando alcune ideologizzazioni talora ricorrenti nella seconda e nella terza posizione. Mi riferisco in particolare ai teorici dell'approccio "comunicativo", come Jürgen Habermas, che arrivano a conclusioni molto simili a quelle federaliste, in particolare rispetto al problema dell'unificazione e della costituzionalizzazione europee.

Di seguito, pertanto, si procederà all'esposizione dei principali motivi di critica federalista emergenti dagli autori più significativi dell'orientamento sopraddetto tra Ottocento e Novecento, prima di proporre nell'ultimo paragrafo una nuova sintesi del paradigma federalista resa ormai urgente dai problemi dell'integrazione europea e della sua inevitabile costituzionalizzazione.

4. *Le premesse ottocentesche.*

L'ideale di un'unità europea, capace di por fine ai problemi della conflittualità permanente e distruttiva attraverso una consensuale limitazione delle prerogative assolute di sovranità degli stati nazionali, ispira nell'Ottocento politici, filosofi, scrittori e scienziati che intendono far progredire la società tramite un'organizzazione razionale e l'applicazione di metodi scientifici (14). Tale fede si

(14) Tra questi, anche se non strettamente pertinente con il taglio dato in questo saggio, occorre ricordare Saint-Simon, teorico dell'industrialismo, che inizia a porsi con

diffonde in vari paesi, tra cui l'Italia, per diventare patrimonio comune dei dirigenti democratici del moto risorgimentale. Secondo il federalista Carlo Cattaneo, uno dei capi dell'insurrezione di Milano, l'unità europea può scaturire da due aspirazioni complementari: la pace in Europa, d'ispirazione kantiana, e la costruzione di un sistema di libertà capace di far sprigionare dalla società europea tutte le sue possibilità economiche, sociali e culturali. Egli è uno dei primi a ricorrere alla formula "Stati Uniti d'Europa", riecheggiante l'esperienza dei federalisti americani. Sviluppa altresì una critica puntuale, analoga a quelle di Hamilton e di Kant, all'anarchia delle relazioni internazionali conseguente al principio dell'assolutezza della sovranità statale. Intuisce che l'assioma unitario, centralista e militarista, su cui si fonda la sovranità assoluta e la volontà di potenza degli stati nazionali (è a lui presente il caso tipico della Francia) è la causa fondamentale dello stato di perpetua belligeranza e, in pari tempo, dell'autoritarismo interno a questi paesi. Nelle *Considerazioni al primo volume dell'Archivio triennale* (1850) sostiene l'applicazione del principio federale all'Europa delle nazioni, la creazione di un nuovo *ius publicum europaeum*, che sostituisca quello di natura hobbesiana tramandato dall'epilogo delle guerre di religione, l'istituzione di un governo europeo che non presuppone l'omogeneità delle dimensioni territoriali, ma il riconoscimento della limitazione della sovranità militarista e aggressiva e

singolare forza il motivo dell'unità europea, a seguito dell'epopea napoleonica (Napoleone stesso concepisce il grandioso disegno centralizzatore di un'Europa imperiale). Nel delicato momento di passaggio dallo sconfitto impero a un nuovo equilibrio sembra fondata la speranza di una moderata evoluzione liberale nei paesi europei più progrediti. Frutto di tale temperie è lo scritto di Saint-Simon e del suo segretario, Augustin Thierry, pubblicato a Parigi nel 1814, sulla *Riorganizzazione della società europea*, in cui accanto alla modernizzazione scientifico-positiva e industriale si sostiene — sulla scorta del cosmopolitismo kantiano e dell'esperienza americana — l'organizzazione degli Stati Uniti d'Europa. Conseguenza inevitabile della diffusione dello spirito liberale e di una forma inedita di "patriottismo europeo", la nuova Europa si costituirà — secondo Saint-Simon e Thierry — intorno al nucleo di un parlamento franco-inglese, da estendersi via via agli altri paesi, a partire dalla Germania. Intorno all'ideale così delineato si costituisce la Società per gli Stati Uniti d'Europa, di cui è presidente intorno alla metà del secolo il grande romanziere Victor Hugo. Al Congresso della pace, riunito a Parigi nell'agosto del 1849, ribadisce con enfasi la convinzione che solo l'unità politica del vecchio continente impedirà la guerra fra le nazioni.

l'abbandono dell'equilibrio della forza. Solo così, questa la conclusione di Cattaneo, le nazioni europee potranno congiungersi in federazione di popoli liberi e realizzare gli "Stati Uniti d'Europa".

Tutto ciò detto, occorre comunque ammettere che in Cattaneo il collegamento tra la critica della sovranità statale e la teoria federalista di derivazione hamiltoniana è più implicito che esplicitamente sviluppato. È invece nella conferenza del marzo 1871 del britannico John Robert Seeley, pubblicata nel "MacMillan Magazine" e dedicata agli *Stati Uniti d'Europa* (15), in stretto collegamento con la riflessione sul *Federalist*, che è dato trovare la traduzione della teoria federale hamiltoniana nelle condizioni europee ottocentesche. Tale idea si riverbera nella teorizzazione degli "Stati Uniti d'Europa", intesi come genuina risposta federale alla crisi epocale del concerto delle potenze europee e del sistema dell'equilibrio. Anche Seeley pensa che la causa principale dell'epoca di guerre instaurata in Europa a partire dalla seconda metà dell'Ottocento risieda nell'anarchia internazionale dovuta, da una parte, al primato della politica estera su quella interna, dall'altra al principio dell'assolutezza delle sovranità degli Stati sostenuto dai nazionalisti. In tale contesto, l'unico mezzo atto ad assicurare "la pace perpetua" di kantiana memoria — intesa non più come mero principio morale e di ragione, ma come esigenza imprescindibile di fronte alla minaccia per l'umanità dell'aprirsi di conflitti sempre più spaventosi per il crescere degli armamenti e per l'estensione globale — non può essere delegato ai normali mezzi diplomatici, ai trattati preludenti a generiche alleanze confederali, ma all'attuazione di una vera e propria federazione, prima europea, poi mondiale. Solo il federalismo, secondo Seeley, sarà in grado di apprestare una struttura istituzionale adatta a risolvere in modo pacifico e legale i conflitti interstatali. Questo importante elemento è pertanto posto da Seeley, tra i primi ad averne consapevolezza teorica, come l'obiettivo prin-

(15) Cfr. ora nella trad. ital. di L. V. MAJOCCHI: J. R. SEELEY, *Stati Uniti d'Europa*, in *Da un secolo all'altro. Il passato letto al presente*, a cura di L. LEVI, UTET Libreria, Torino 2000, pp. 233-253. Sull'influenza del pensiero di Seeley in Italia cfr. S. PISTONE, *Il pensiero federalistico in Piemonte e il federalismo internazionale*, in *Alle origini del federalismo in Piemonte*, a cura di C. MALANDRINO, Studi della Fondazione L. Einaudi, Torino 1993, pp. 125-142.

cipale per le forze liberaldemocratiche e pacifiste sulla strada che condurrà all'unità europea.

Nonostante queste dotte e autorevoli voci, l'elaborazione europeista unitaria di matrice liberaldemocratica cade negli ultimi decenni dell'Ottocento nell'oblìo generale. S'impone l'ordine europeo fondato sull'equilibrio di grandi potenze nazionali, ferreamente centralizzate e non di rado assolutiste e dispotiche. Si assiste al subentrare dell'età dei nazionalismi e dell'imperialismo. All'idea dell'unità europea manca ancora una completa elaborazione teorica, e, soprattutto, un radicamento concreto (politico, economico, sociale) nelle condizioni del tempo. Sotto il profilo economico, inoltre, la maggioranza dei paesi europei (con l'eccezione della Gran Bretagna e, in parte, della Francia) è allora all'inizio della fase del "decollo" industriale capitalistico. In tali circostanze, la politica estera è infeudata ai voleri dinastici di monarchi o diretta dai governi in forme diplomatiche non controllate democraticamente. I movimenti democratico-socialisti, dal canto loro, concentrano la propria azione su obiettivi di politica interna e sociale. Soltanto tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, sulla spinta delle preoccupazioni accese dalle crisi causate dall'imperialismo, dall'erompere dei nazionalismi e dai sempre più seri pericoli di guerre, comincia a riemergere la consapevolezza dell'urgenza di una nuova elaborazione ideale europeista.

4.1. *Un* excursus: *critica della sovranità e unità europea nel pensiero socialista tra Otto e Novecento.*

Il pensiero socialista partecipa, in tema di ideali europeisti, alle stesse premesse cosmopolitico-umanitarie e pacifiste, di derivazione settecentesca e illuminista, che compaiono in riformatori e pensatori liberali e democratici, poco distinguendosi sul piano dell'approfondimento critico. Lo scarso realismo politico di tale prospettiva può forse concorrere a spiegare la mancanza d'interesse di Marx e di Engels per essa, benché invece sia da loro sviluppata una forte critica nei confronti dello stato borghese. Tuttavia, vi sono nel pensiero loro e degli eredi due lineamenti teorici, congiunti con l'articolazione della questione nazionale, che si dimostrano a scavalco tra l'Otto e il Novecento in grado di costituire solidi punti di approccio

alle problematiche federaliste dell'unità europea, offrendone una configurazione accettabile nel movimento socialista: *a)* l'analisi socioeconomica dell'espansione, considerata necessaria, del capitalismo a livello mondiale e, accanto a questa, degli effetti di tale movimento sulla vita degli stati nazionali; *b)* il bisogno, intrinseco all'internazionalismo proletario, di superare il livello istituzionale dell'ordinamento nazionale, ossia di sciogliere in modo progressivo la "questione nazionale". È questo il terreno sul quale si sviluppa positivamente un tentativo europeista e federalista, nel quale si distinguono Otto Bauer e Karl Renner in Austria, Karl Kautsky ed Eduard Bernstein in Germania, Lev Trockij in Russia e, non da ultimo, alcuni socialisti italiani, come Giuseppe Modigliani e Ugo Guido Mondolfo, riuniti nella "Critica sociale" di Filippo Turati e Claudio Treves (16). Ci si soffermerà qui brevemente sul contributo austromarxista, che ci sembra esser quello più affine all'orientamento federalista.

Gli austromarxisti Bauer e Renner elaborano la loro idea dell'unità europea nel contesto di critica del problema nazionale e all'interno di una concezione della federazione plurinazionale poggiante sull'esistenza di un governo federale politicamente centralizzato e, insieme, dell'esigenza di autonomia culturale e di decentramento amministrativo al livello delle nazionalità. Tale visione federale proviene loro dall'urgenza di dare alle spinte nazionaliste, insorgenti nell'impero plurinazionale asburgico, una soluzione conforme al programma e all'ideologia socialista. In tale contesto pongono anche il problema della futura unità europea. Alle nazioni, in quanto comunità di carattere e di destino, che attraverso la mediazione della lingua, dell'arte e della letteratura divengono comunità di cultura, dev'esser assicurata un'autonoma personalità giuridica da parte e nel contesto del diritto internazionale. Ma, differenziandosi dai nazionalisti, Renner e Bauer non pensano che agli stati nazionali sia da riconoscere una sovranità di tipo assoluto, considerata al contrario il fondamento di una distruttiva anarchia internazionale. La sovranità deve, a loro avviso, appartenere alla federazione pluri-

(16) Su questi temi cfr. più diffusamente C. MALANDRINO, *L'idea dell'unità federale europea e il socialismo marxista (1900-1920)*, in "Trimestre", XXVIII, 1995, nn. 1-2, pp. 23-49.

nazionale regionale e, in prospettiva, all'unione degli stati d'Europa. La legittimazione giuridica della nazione all'interno della comunità internazionale appare, tra l'altro, come l'unico modo di garantire la pace. Una federazione europea e mondiale a carattere pienamente democratico perderebbe, secondo i due austromarxisti, la sua natura violenta e coercitiva.

Un itinerario concettuale parallelo a questo ragionamento giuridico, fondato sui fattori sociali ed economici dell'espansione del capitalismo europeo, conduce i due pensatori austriaci a un analogo risultato. È Bauer a ricordare che la stessa premessa che costituisce la ragione fondamentale della lotta per il socialismo — ossia il gigantesco sviluppo del capitalismo, che al termine del XIX secolo già plasma e comprende le forme essenziali della vita sociale dei paesi europei, americani e delle loro colonie — dà anche motivo per prevedere un avanzamento europeo in senso federale rispetto alla forma dello stato nazionale. Infatti, già nel contesto sociale capitalistico, i diversi stati intrecciano relazioni e traffici sempre più stretti; diventa sempre più impellente una loro regolamentazione valida per tutti, un sistema di diritto riconosciuto e valido al di là delle frontiere dei singoli stati. Ma, a fronte del consolidamento e della moltiplicazione di sempre più stretti collegamenti interstatali, resta insoddisfacente la loro regolazione tramite semplici trattati di diritto internazionale, mettenti capo alla costruzione di uffici, organismi, amministrazioni sovranazionali (come, per esempio, commissioni sanitarie, associazioni telegrafiche, unioni postali, ecc.). Quand'anche, nelle concrete condizioni contemporanee, simili trattati e organizzazioni internazionali possano ancora sanare i bisogni più impellenti di pacifiche e costanti relazioni, resta comunque in quel modo di procedere un'intima contraddizione logico-giuridica, poiché, pensa Bauer, la comunità di diritto internazionale pur possedendo ordinamenti e organi, non risulta costituita essa stessa in quanto persona giuridica. Su tale presupposto, viene tracciata una linea di sviluppo a una forma di socialismo funzionale al processo conducente ai futuri "Stati Uniti d'Europa". Scrive Bauer: "Come lo sviluppo della produzione capitalistica delle merci mise in contatto e legò tra loro isolate dominazioni terriere e città trasformandole in stati moderni, così la divisione internazionale del lavoro nella società socialista creerà, oltre che la comunità nazionale, una forma sociale

di tipo nuovo, uno stato degli stati, nel quale si incorporeranno le singole comunità nazionali. In questo modo gli Stati Uniti d'Europa non rimarranno più un sogno, ma saranno l'inevitabile scopo finale di un movimento che le nazioni da tempo hanno intrapreso e che a opera di forze, già oggi chiaramente visibili, viene potentemente accelerato" (17).

Nella posizione di Bauer e di Renner si evidenzia, in primo luogo, l'affermazione secondo cui la realizzazione del principio di nazionalità attraverso il socialismo deve contemperarsi con l'inserimento delle singole nazioni, in quanto persone giuridiche, in una comunità sovranazionale, verso la quale appare ineluttabile la cessione di una parte di sovranità. Rispetto alla sovranità della futura comunità federale sovranazionale, di conseguenza, le nazioni trattengono solo parte della loro originaria sovranità e una completa autonomia culturale e amministrativa. In tale proposizione è contenuta, a mio avviso, una critica del dogma della sovranità assoluta dello stato nazionale moderno. In secondo luogo, è forte la correlazione tra la realizzazione del socialismo e l'ipotesi dello sviluppo federalista fino alla fondazione degli Stati Uniti d'Europa e, più tardi, nella stessa prospettiva, di uno stato federale mondiale. In margine a questo punto, il processo di federazione europea nasce per gli austromarxisti in modo indipendente — sebbene saldamente interrelazionato — da quello socialista, avendo radici sia nell'esigenza di superare l'anarchia internazionale per evitare conflitti insolubili, sia nei bisogni dinamici delle economie moderne. Da ciò discende l'assunto che le rivoluzioni federale e socialista devono incontrarsi e compenetrarsi per una mutua realizzazione. Infatti, entrambe sono considerate "necessarie" in senso marxista, ovvero subordinate a fattori strutturali socioeconomici. Per questo motivo, Renner e Bauer accentuano il ruolo istituzionale dei futuri "Stati Uniti d'Europa" come istanza principale per la pianificazione economica del continente. Funzionale, infine, all'incontro di tali tendenze storiche e rivoluzionarie è l'abbandono di una concezione troppo angusta della lotta di classe a favore dell'adesione a una tattica basata sulla collaborazione della classe operaia con le forze

(17) Cfr. O. Bauer, *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wiener Volksbuchhandlung, Wien 1907, pp. 519-520.

borghesi democratiche, pacifiste e progressiste, anche allo scopo di contrastare meglio l'influenza delle componenti nazionaliste e imperialiste e, quindi, il rischio incombente di una guerra di gigantesche proporzioni.

5. *Sovranità degli stati nazionali contro unità europea? Alcune tesi del primo Novecento.*

La prima guerra mondiale mette a nudo la realtà, nel mondo contemporaneo, della interdipendenza economica delle nazioni. Essa dimostra la perdita di senso delle guerre destinate a rinsaldare supremazie politico-militari, privilegi economici, conquiste territoriali. L'occupazione militare di territori, l'instaurazione su di essi del dominio politico-amministrativo, l'appagamento di anacronistici appetiti dinastici, viene sempre più pagato con altissimi costi per la distruttività delle armi moderne: in una parola, la rovina dei contendenti (18). Sotto il profilo economico l'Europa costituisce ormai un'unità organica e le guerre non sortiscono altro effetto che la distruzione reciproca dei paesi belligeranti. Proprio a partire da questi presupposti, oltreché dalla mancanza di alternative alla guerra di trincea che immobilizza i fronti europei, trova accoglienza favorevole presso le élites democratico-progressiste la proposta fatta dal presidente statunitense Woodrow Wilson l'8 gennaio 1918 nei celebri "14 punti" e sintetizzata nella formula della "pace senza vittoria". Essa si fonda sul riconoscimento dell'eguaglianza di diritto delle nazioni (anche quelle perdenti), rappacificate in un nuovo organismo internazionale, la "Lega della pace", nell'autodeterminazione dei popoli, nella democratizzazione della vita internazionale, nel disarmo, nella libertà dei mari e dei traffici. L'impatto del wilsonismo in Europa, soprattutto in Italia, è enorme e positivo. Dall'attuazione della proposta della Lega o Società delle Nazioni (SdN) le forze politiche e intellettuali liberali, democratiche e socialiste si attendono anche la soluzione dei problemi europei. Sembra finalmente giunto il momento della realizzazione del sogno di tanti precursori, da Saint Simon a Hugo, da Mazzini a Cattaneo: la nascita

(18) Cfr. N. ANGELL, *La grande illusione* (1910), a cura di A. CERVESATO, E. VOGHERA ed., Roma 1913.

degli Stati Uniti d'Europa al termine di un processo di consociazione tra le nazioni uscite dalla guerra. Wilson tuttavia — pur avendo progettato la SdN — non riesce a persuadere nel 1919 gli Stati Uniti a farne parte, e questo appare come il primo e più importante (ma non unico) elemento di debolezza di un'istituzione che contrappone, fin dall'inizio, all'ambizione degli obiettivi l'esilità dei mezzi teorici e pratici per farvi fronte.

5.1. *Einaudi: contro il "mito" della sovranità statale.*

La debolezza politica della SdN, in quanto premessa di un passaggio verso l'unificazione europea, è oggetto di una lucida critica da parte di Luigi Einaudi, negli articoli del 1918 apparsi sul "Corriere della Sera" e raccolti nel 1920 nelle *Lettere politiche* con lo pseudonimo di Junius (19). Scienziato e storico insigne dell'economia liberale, Einaudi è altresì tra i critici più lucidi del "dogma" della sovranità statale, teorico del federalismo europeo e di un assetto federale interno dell'Italia (20). Dopo Cattaneo, e prima dell'apertura del ciclo novecentesco delle guerre mondiali, in Italia e in Europa, sono rari i propugnatori dell'idea unitaria europea. E nessuno di loro mostra consapevolezza, come invece possiede Einaudi, della centralità e attualità del problema della sovranità assoluta ed esclusiva degli stati europei, visto come l'ostacolo maggiore ai fini del conseguimento del fine unitario e federale a livello continentale. Un nodo durissimo, da sciogliere secondo Einaudi nel senso dell'attenuazione della sovranità degli stati e del riconosci-

(19) Cfr. le *Lettere politiche di Junius*, Bari, Laterza, 1920, ripubblicate in varie edizioni recenti, cfr. per esempio quella, contenente altresì gli scritti economico-federalisti einaudiani del periodo 1944-1945, curata da M. ALBERTINI: L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Firenze, Le Monnier, 1984.

(20) Sul pensiero politico autonomista e federalista di Einaudi cfr. in part. U. MORELLI, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, Angeli, 1990; C. CRESSATI, *L'Europa necessaria. Il federalismo di Luigi Einaudi*, con un saggio introduttivo di R. FAUCCI, Torino, Giappichelli, 1993; N. BOBBIO, *Luigi Einaudi federalista*, in: *Alle origini del federalismo in Piemonte*, cit., pp. 17-32. Si rinvia inoltre alla presentazione di inediti einaudiani a cura di C. MALANDRINO: L. EINAUDI, *A proposito di autonomie, federalismo e separatismo. Due inediti e un articolo*, Annali della Fondazione L. Einaudi, XXVIII, 1994, pp. 545-567; ID., *Due scritti sulla federazione europea*, ivi, XXIX, 1995, pp. 561-581.

mento della parallela sovranità federale europea, considerata come premessa per poter fattivamente accedere alla fase costitutiva degli Stati Uniti d'Europa. Aver compreso a fondo e più volte teorizzato una critica della sovranità dello stato nazionale accentrato — per esempio, nel celebre articolo intitolato *Contro il mito dello stato sovrano* (21) — è forse il maggior titolo d'originalità per il pensatore federalista Einaudi, accanto alle molte osservazioni sulle condizioni economiche necessarie alla realizzazione della futura federazione europea, elaborate proprio a partire dalla critica rivolta al progetto wilsoniano. Einaudi non ne contesta la forza morale, ma l'inadeguatezza nella ricerca e individuazione delle cause vere dei conflitti interstatali e l'inidoneità istituzionale ai fini della fondazione di una reale epoca di pace. Due sono le fonti di riferimento teorico cui si rifà. La prima è il pensiero del *Federalist*, assimilato insieme alla lettura fatta da pensatori federalisti britannici tra Ottocento e Novecento, storici e scienziati politici come Seeley, il Lionel Curtis del *Commonwealth of Nations*, Henry Sidgwick, autore degli *Elements of Politics* (22).

La seconda sorgente d'ispirazione è costituita dallo storicismo tedesco e dalla teoria della ragion di stato (23). Attraverso l'uso combinato di questi due strumenti analitici, il federalismo hamiltoniano e il realismo politico della ragion di stato unito al primato della politica estera, si determina in Einaudi la convinzione che la causa principale della guerra mondiale debba esser ricercata non tanto nei motivi di competizione anarchica sul terreno economico, nell'imperialismo, come affermano le dottrine socialiste marxiste ortodosse, e neppure solo nell'aggressiva politica mondiale del militarismo tedesco. Queste sono concause. La guerra diviene però inevitabile, a suo avviso, per la stessa situazione di divisione europea tra stati nazionali

(21) Cfr. L. EINAUDI, *Contro il mito dello stato sovrano*, in "Risorgimento Liberale", a. 3, n. 2, 3 gennaio 1945, p. 1, è stato riproposto più volte in varie riviste e ripreso nella raccolta einaudiana *Il Buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. ROSSI, Laterza, Bari 1954, pp. 625 ss.

(22) Cfr. L. CURTIS, *The Commonwealth of Nations*, London, Macmillan 1916; H. SIDGWICK, *The Elements of Politics*, London Macmillan, 1891.

(23) Per una introduzione a questi temi cfr. *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di stato*, a cura di S. PISTONE, Milano, Angeli, 1973.

la cui volontà di potenza, fondata sul dogma anacronistico e "diabolico" della sovranità assoluta, è la responsabile principale del fallimento dell'equilibrio nel concerto europeo, dell'inevitabile logica guerresca, ed erge una barriera insormontabile all'idea di una "società di nazioni" effettivamente funzionante che, viceversa, esige necessariamente — per poter esistere — il superamento di tale dogma e di una concezione meramente confederale.

Sulla scorta di tale premessa Einaudi distingue acutamente, sul piano teorico, i concetti di "federazione", per la quale rimanda all'esempio della costituzione federale statunitense, e di "confederazione", di cui fa fede la millenaria tradizione europea. La SdN proposta da Wilson secondo Einaudi è apparentata con la seconda. Pertanto sarebbe solo ripetizione di esperienze già fatte e non garantirebbe una pace reale e duratura. Si scioglierebbe invece il tragico nodo delle secolari conflittualità europee soltanto per mezzo dell'unificazione economica, sociale e giuridica del continente, resa improrogabile dal grado di crescita e di integrazione oggettiva conseguite dai paesi che lo compongono. Con un *excursus* storico, Einaudi dimostra che la guerra mondiale è interpretabile come il tentativo ambizioso dell'impero tedesco di edificare con la forza l'unificazione europea. La conclusione, di tipo hamiltoniano, è pertanto la seguente: poiché la ragione strutturale che origina la guerra risiede nella logica politica basata sulla sovranità assoluta ed esclusiva degli stati europei, solo attraverso l'affievolimento di essa nell'unione federale, grazie alla creazione di una sovranità e di un potere statali più elevati (che lascerebbe sempre agli stati membri competenza politico-amministrativa piena sulle materie interne), si raggiungerebbe un'epoca di pace (24). È interessante notare che Einaudi afferma con forza tale posizione di principio anche nel secondo dopoguerra, sostenendo che gli stati europei non possono né devono sfuggire nel momento della ricostruzione alla decisione politica di unirsi subito, nel momento in cui le condizioni storiche e l'omogeneità ideologica delle *élites* dominanti lo permettono,

(24) Occorre ricordare che su una posizione simile si schierano Attilio Cabiati e Giovanni Agnelli con l'opuscolo del 1918 intitolato *Federazione europea o Lega delle Nazioni?*, Fratelli Bocca Ed., Milano-Torino-Roma 1918. Cfr. su questi temi diffusamente anche il vol. cit. *Alle origini dell'europeismo in Piemonte*.

quanto meno nella parte occidentale occupata dagli alleati angloamericani. A suo avviso, le procedure funzionaliste, messe in movimento dal lancio del piano Marshall e destinate nel prosieguo, già nel 1951 con la CECA, alla creazione di comunità economiche intermedie, pur essendo in sé positive forme di cooperazione progressiva, corrono il rischio di essere in realtà scappatoie per eludere in quel momento la scelta federale. Il sistema delle "comunità economiche" avrebbe il suo sviluppo, ma — secondo lo statista di Dogliani, eletto nel frattempo primo presidente della Repubblica — non potrebbe evitare di riportare, in tempi successivi, alle forche caudine della decisione sulle sovranità statali.

La critica federalista di Einaudi alla sovranità statale è vivace anche sul versante infranazionale. Si pensi alla polemica antiaccentratrice, in puro stile cattaneano, sviluppata in articoli come *Via il prefetto!*, il già citato *Contro il mito dello stato sovrano*, *La sovranità è indivisibile?* (25). Il federalista Einaudi, elaborando in simmetria con il livello sovranazionale europeo la critica liberale al dogma dell'intoccabilità della sovranità statalnazionale anche al livello infranazionale, scrive frasi forti come: "Si potrà discutere sui compiti da attribuire a questo o a quell'altro ente sovrano; e adopero a bella posta la parola sovranità e non autonomia, ad indicare che non solo nel campo internazionale, con la creazione di vincoli federativi, ma anche nel campo nazionale, con la creazione di corpi locali vivi di vita propria originaria non derivata dall'alto, urge distruggere l'idea funesta della sovranità assoluta dello stato. Non temasi dalla distruzione alcun danno per l'unità nazionale" (26). Un'unità nazionale che — ribadisce Einaudi — questo sì "è un dogma posto al di fuori di ogni contesa" (27).

In queste posizioni così nette vi è da sottolineare la motivazione e l'inquadramento teorico rigoroso delle autonomie politiche locali all'interno della dottrina federale dello stato e, nel contempo, la loro delimitazione rispetto allo stato nazionale. Einaudi asserisce che alle

(25) Cfr. L. EINAUDI, *Via il prefetto!*, qui cit. dalla riedizione nella raccolta *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, a cura di E. ROSSI, Bari, Laterza, 1954, pp. 58 ss.; *Contro il mito dello stato sovrano*, cit.; *La sovranità è indivisibile?*, in ID., *A proposito di autonomie, federalismo e separatismo*, cit., pp. 565-567.

(26) Cfr. EINAUDI, *Via il prefetto!*, cit., p. 58.

(27) Cfr. L. EINAUDI, *La sovranità è indivisibile?*, cit., p. 567.

regioni storiche italiane — a tutte, non solo a quelle sedi di movimenti particolaristici, centrifughi e perciò future destinatarie di autonomie speciali — dovrebbero esser riconosciute libertà e sovranità comparabili a quelle dei cantoni svizzeri, in un quadro di divisione dei compiti tra stato centrale ed enti locali corrispondenti a criteri federalisti. "Ognuno dei due — afferma Einaudi — deve esser sovrano nella propria materia" (28). Nell'articolo *La sovranità è indivisibile?*, scrive magistralmente: "Come nessuno stato è pienamente sovrano nei rapporti internazionali, ma tutti gli stati debbono assoggettarsi all'intervento altrui negli affari propri interni; così all'interno di ogni cosiddetto stato sovrano non vi è un solo stato; ma gli stati sono parecchi, forse molti, e nessuno di essi è pienamente sovrano, perché la sovranità di ognuno si arresta dinnanzi all'uguale sovranità degli altri e deve con questa convivere" (29). Einaudi parla in proposito di autonomie politiche locali basate sul fondamento di poteri originari comunali e regionali, che sono da considerare originari e non frutto di decentramento politico-amministrativo più o meno ampio. A differenza del modello federale svizzero o statunitense, dove dagli stati o dai cantoni si procede alla costituzione della federazione, occorre in Italia seguire la via inversa. Scrive nel 1946 nella relazione sullo statuto della regione siciliana: "Noi dobbiamo partire da uno stato centralizzato per arrivare a uno stato più sciolto, con funzioni attribuite alle singole regioni" (30). Anticipando di cinquant'anni le discussioni attuali sul principio di sussidiarietà, visto come il criterio dirimente per la distribuzione delle competenze tra le future regioni e il governo centrale in Italia, Einaudi afferma che "il principio informatore della legislazione regionale è dunque che allo stato centrale rimangono attribuite tutte quelle funzioni che esplicitamente non siano state assegnate alle regioni nell'atto in cui queste sono costituite. Compiuta questa distribuzione, stato e regione devono risultare sovrani nell'ambito delle proprie competen-

(28) Cfr. la lettera al cattolico democratico valdostano Paul Alphonse Farinet del 29 maggio 1945 in EINAUDI, *A proposito di autonomie, federalismo e separatismo*, cit., p. 562.

(29) Ivi, p. 565.

(30) Cfr. L. EINAUDI, *Interventi e relazioni parlamentari*, a cura di S. MARTINOTTI DORIGO, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1982, vol. II, p. 226.

ze" (31). Una regola "impolitica" per i tempi, che non trova spazio nella costituzione repubblicana (32).

5.2. *I federalisti della* Federal Union.

La principale visione dell'unificazione europea, coerente coi presupposti del federalismo di critica alla sovranità nazionale, si mostra nella corrente di pensiero sviluppatasi in Inghilterra nella prima metà del Novecento e particolarmente attiva nella presentazione di proprie proposte politiche di federalismo europeo e mondiale negli anni Trenta e Quaranta. Gli autori principali — all'interno di un gruppo più vasto di intellettuali fondatori del movimento denominato *Federal Union* (1938), il cui lavoro influenza statisti come Winston Churchill e Clement Attlee nella fase tra le due guerre mondiali — sono Philip Kerr, poi divenuto Lord Lothian, e l'economista Lionel Robbins (33). Da tale indirizzo viene affermato complessivamente e con chiarezza che nel federalismo europeo si devono inverare un aspetto di valore, la ricerca della pace, e il modello istituzionale dello stato federale. L'originalità del federalismo anglosassone è quindi di saper collegare, seguendo le indicazioni di Seeley, le tradizioni di pensiero kantiana e del *Federalist*. In sostanza, i federalisti inglesi danno concretezza istituzionale al valore della pace nel modello di stato federale, visto come principio generale di organizzazione statale all'insegna della pace nelle relazioni internazionali, dapprima a livello europeo, quindi su scala mondiale. Philip Kerr e Lionel Curtis sono i prosecutori più noti di tale impostazione con gli scritti, da considerare classici del pensiero

(31) *Ibidem*.

(32) Su questi temi rinvio alle considerazioni e ai riferimenti bibliografici contenuti in C. MALANDRINO, *Umberto Terracini alla Costituente: la questione delle autonomie regionali*, "Critica Marxista", 1985, 4, pp. 43-55.

(33) Sulla scuola federalista inglese ved. F. ROSSOLILLO, *La scuola federalista inglese*, in *L'idea dell'unificazione europea tra le due guerre mondiali*, a cura di S. PISTONE, Fondazione L. Einaudi, Torino, 1975, pp. 59-76; *The Federal Idea*, ed. by A. BOSCO, vol. I, *The History of Federalism from the Enlightenment to 1945*, London-New York, Lothian Foundation Press, 1991. Sulla partecipazione socialista al movimento federalista britannico cfr. A. CASTELLI, *Una pace da costruire. I socialisti britannici e il federalismo*, Angeli, Milano 2002.

federalista, *The Prevention of War*, opera di entrambi, e *Pacifism is not enough (nor Patriotism either)* che invece viene elaborato dal solo Lord Lothian, divenuto personaggio centrale dell'indirizzo federalista inglese negli anni Trenta (34). La sua formazione federalista inizia nel corso dell'elaborazione della nuova costituzione sudafricana (1906), alla scuola del Curtis, e prosegue all'interno del gruppo riunito intorno alla rivista "The Round Table", di cui è direttore dal 1910 al 1916. Assertore in un primo momento della creazione della Società delle Nazioni, se ne dissocia una volta visti i suoi limiti e preso atto dell'assenza degli Stati Uniti d'America e della Russia, gli stati più condizionanti sullo scacchiere mondiale. La riflessione sulla guerra e sulla pace, come già per Seeley, rappresenta anche per Lord Lothian il banco di prova per la definizione della posizione federalista. Nei saggi che compongono l'opera *La prevenzione della guerra*, si passa in rassegna quelle che vengono chiamate le cause "meccaniche" e "psicologiche" delle guerre. Le prime concernono l'oggettivo atteggiarsi degli stati moderni nelle loro relazioni internazionali. In tale ambito, dominato da interessi sovrani, la guerra viene a qualificarsi come il mezzo supremo di autoaffermazione di ciascuno stato attraverso la forza. La conseguenza è l'instaurarsi di un regime di anarchia internazionale. Sul piano della psicologia collettiva, inoltre, "è il culto dell'egoismo nazionale che spinge gli abitanti di ogni stato a limitare il proprio lealismo solamente ai propri concittadini, e che impedisce la crescita di un autentico sentimento cosmopolita, nel dare la precedenza al 'bene comune' dell'umanità rispetto agli interessi particolari di una sua parte" (35). In tale quadro, la pace non può esser che un intervallo tra una guerra e l'altra, l'attesa che riprenda a scorrere il *time-table* prebellico. Ma Lord Lothian non accetta una simile conclusione e ricerca, al contrario, le condizioni attraverso le quali la pace non sia semplicemente "una condizione negativa caratterizzata dalla mancanza di

(34) Ph. KERR-L. CURTIS, *The Prevention of War*, New haven, Yale University Press, 1923; Ph. KERR, *Pacifism is not enough (nor Patriotism either)*, London, Oxford University Press, 1935. Segretario di Lloyd George e diplomatico, Lord Lothian è ambasciatore britannico a Washington nella delicata fase seguita al trattato di Monaco (1938) fino alla morte improvvisa nel '40. Cfr. la riedizione e trad. it. di vari scritti di LORD LOTHIAN, *Il pacifismo non basta*, Il Mulino, Bologna 1986.

(35) Cfr. KERR-CURTIS, *The Prevention of War*, cit., p. 35.

guerra", bensì possa diventare "lo stato della società in cui i conflitti politici, economici e sociali sono risolti con mezzi costituzionali sotto il regno della legge, e la violenza o la guerra fra individui, gruppi, partiti o nazioni in contrasto sono proibite e prevenute" (36). A fondare la pace si rivelano inadeguati sia i movimenti pacifisti sia quelli internazionalisti di matrice liberaldemocratica o socialista, poiché non si rendono conto delle radici intime dalle quali nascono i conflitti tra gli stati moderni. L'unica maniera di realizzare lo scopo consiste nella creazione di uno stato che sia superiore agli stati nazionali, ossia una federazione sovranazionale che garantisca l'istituzionalizzazione dei conflitti interstatali e perciò la loro risoluzione per via giuridica. Da quanto detto emerge il dato dell'originalità del federalismo anglosassone di quel periodo, che in sostanza invera concretamente il valore della pace nel modello di stato federale, che costituisce il principio generale di organizzazione statale all'insegna della pace nelle relazioni internazionali, dapprima a livello europeo, quindi su scala mondiale.

Tali aspetti si evidenziano nella concomitante riflessione economica di Robbins, direttore della London School of Economics, la cui opera *The Economic Causes of War*) è tradotta in italiano da Altiero Spinelli e, come lo stesso Spinelli ricorda nella sua autobiografia (37), insieme all'altra pubblicistica federalista inglese influenza grandemente il sorgere del "federalismo europeo". In uno scritto precedente, *Economic Planning and International Order* (1937), Robbins analizza in chiave federalista i fenomeni congiunti alla "grande crisi" e alle risposte che a questa vengono date dal riformismo keynesiano o dalla pianificazione socialista. Pur riconoscendo la necessità di una qualche forma di programmazione economica (anche per il funzionamento del sistema capitalista), di entrambe le soluzioni Robbins critica i limiti derivanti dalla mancanza di consapevolezza teorica del loro operare all'interno della cornice degli stati nazionali, della loro incapacità di cogliere le vere ragioni internazionali della crisi. La

(36) Cfr. LORD LOTHIAN, *Il pacifismo non basta*, cit., p. 167.

(37) Cfr. A. SPINELLI, *Come ho tentato di diventare saggio. I. Io, Ulisse*, Il Mulino, Bologna 1984, pp. 293 e 307. Il volume di ROBBINS, *The Economic Causes of War*, J. Cape, London 1939, tradotto da Spinelli col titolo *Le cause economiche della guerra*, esce per i tipi di Einaudi a Torino nel 1944.

causa radicale dei conflitti interstatali e delle guerre, scrive Robbins, è "l'esistenza delle sovranità nazionali indipendenti" che sta alla base della "organizzazione politica anarchica del mondo" (38). Il mercato non può funzionare nell'anarchia delle relazioni internazionali, ma neppure la pianificazione (quella democratica più blanda e quella socialista più rigida) può andar al di là di misure valide in politica interna. Mentre, al contrario, nei rapporti internazionali, in conformità al principio del primato della politica estera, sono le esigenze politiche di potenza ad aver l'ultima parola e a imporre decisioni protezionistiche sovente non corrispondenti alle ragioni dell'economia, ma perfettamente conformi agli interessi "sezionali" nazionali e alla ragion di stato che mira alla supremazia militare e, di conseguenza, alla preparazione delle guerre. Il pensiero economico liberale ha, secondo Robbins, sempre eluso questi problemi rimandandone la discussione a momenti di semplice collaborazione internazionale. Ma ciò è insufficiente. In conclusione, si rende necessario pensare all'instaurazione di un genuino sistema federale sovranazionale, europeo e in lunga prospettiva mondiale, che permetta alle economie di risolvere le crisi grazie alla creazione di sedi di effettiva regolazione dei conflitti e di programmazione delle priorità economiche e politiche.

5.3. *Le concezioni federaliste ed europeiste tra antifascismo e Resistenza.*

Durante la tempesta della seconda guerra mondiale, il dibattito europeista e federalista riprende nell'ambito dei movimenti di Resistenza contro il nazismo e il fascismo sorti in vari paesi, in particolare in Gran Bretagna, Francia, Olanda, Belgio, Germania e Italia (39). In tutte queste realtà, la discussione sfocia in modo generalmente

(38) Cfr. il volume che raggruppa e ripubblica i cit. scritti di L. ROBBINS, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, a cura di G. MONTANI, Il Mulino, Bologna 1985, p. 180.

(39) Cfr. per una introduzione tematica e bibliografica W. LIPGENS (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, vol. I, *Continental Plans for European Union 1939-1945*, de Gruyter, Berlin-New York, 1985.

concorde nella critica radicale del carattere monolitico che la sovranità statale ha raggiunto nei modelli totalitari nazifascisti e nella rivendicazione dell'obiettivo dell'unificazione federale europea come via d'uscita dalla distruzione del continente.

Con riferimento all'Italia, occorre sottolineare che tale riflessione deve molto all'elaborazione specifica di varie personalità e di movimenti antifascisti in esilio e, in modo particolare negli anni Trenta, alla critica dello stato moderno portata avanti in connessione ai temi dell'autonomia, del federalismo, e dell'obiettivo dell'unità europea da Giustizia e Libertà e, con grande preveggenza politica, da Carlo Rosselli (40). In estrema sintesi, nella sua polemica *Contro lo stato* (41), che cerca di dare un senso unitario al dibattito a più voci svoltosi in Giustizia e Libertà dal 1932 al 1934, Rosselli espone la tesi che lo stato dittatoriale moderno mostra d'essere l'inevitabile conclusione, in determinate condizioni, dello statalismo e che in esso non vi è posto per un umanesimo libero. Ciò pone una seria ipoteca sul paradigma costituzionale moderno (42), che sembra confluire nella "statolatria" e, ciò facendo, mostra la corda sia per ciò che concerne la capacità di accordare il consenso dei cittadini alle forme liberaldemocratiche statali, sia per quanto attiene alla reale efficacia nel garantire la pace a livello internazionale. Secondo Rosselli è questo il senso della critica alla "teoria metafisica dello stato", anche dalle indicazion emergenti dalle posizioni di autori quali Leonard T. Hobhouse e Georges Gurvitch (43). Di conseguenza, abbozza una visione nuova e positiva di una diversa forma e di un diverso processo creatore di statualità nel corso di una appassionata discussione con l'anarchico Camillo Berneri, scrivendo un vero e proprio manifesto politico per un federalismo plurimo, istituzionale e sociale, infranazionale e sovranazionale, italiano ed europeo, che va ben oltre i limiti meschini di un ristretto "federalismo territoriale" o regionale dai contorni micronazionalisti (44).

Tale riflessione, personale e collettiva, influenza i movimenti antifascisti che si segnalano negli anni Quaranta per le posizioni di critica alla sovranità statale e di nuove proposte europeiste, verificabili in un arco di posizioni che va dal Partito d'Azione alla sinistra socialista. In modo specifico ci si occuperà qui di Silvio Trentin e degli autori del *Manifesto di Ventotene*, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi.

(40) Su ciò si rinvia a C. MALANDRINO, *Socialismo e libertà. Autonomia, federalismo Europa da Rosselli a Silone*, Angeli, Milano 1990, pp. 125-150. Cfr. anche *Carlo e Nello Rosselli. Socialismo liberale e cultura europea*, a cura di A. LANDUYT, "Quaderni del Circolo Rosselli", 1998, n. 11.

(41) Cfr. l'articolo di pari titolo in "Giustizia e Libertà", 21 settembre 1934.

(42) Sulla crisi attraversata dal paradigma costituzionale moderno rinvio, oltre che alla letteratura cit. in premessa, alle considerazioni finali di M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna 1999; cfr. anche M. DOGLIANI, *Costituzione*, in *La politica ritrovata. Voci per un dizionario*, a cura di C. MALANDRINO, Editori Riuniti, Roma 1999, pp. 35-49.

(43) Cfr. L. T. HOBHOUSE, *The Metaphysical Theory of the State: a Criticism*, Allen and Unwin, London 1918; G. GURVITCH, *L'idée du droit social*, Librairie di Récueil Sirey, Paris 1932; ID., *Le temps présent et l'idée du droit social*, Vrin, Paris 1932.

(44) Cfr. C. BERNERI-C. ROSSELLI, *Discussione sul federalismo e l'autonomia*, "Giustizia e Libertà", 27 dicembre 1935. Si riportano di seguito i passi salienti del "manifesto" rosselliano: "1) [...] Per Giustizia e Libertà il federalismo politico e territoriale è un aspetto e un'applicazione del più generale concetto di autonomia a cui il nostro movimento si richiama: cioè di libertà positivamente affermata per i singoli gruppi, in una concezione pluralistica dell'organizzazione sociale; 2) [...] La regione storica, utile ai fini politici amministrativi, può diventare mortifera a fini economici e culturali, la regione agricola non coincidendo con la regione storica, la regione industriale variando da industria a industria, e quasi sempre superando i confini dello stesso stato federale. Perciò, anche in tema di regioni, pluralismo, elasticità; 3) [...] Specie dopo il fascismo, anziché rivalutare la patria regionale bisognerà sforzarci di superare o allargare la patria nazionale in cui si asfissia, facendola coincidere con la nozione di patria umana o umanità, espressione dei valori essenziali a tutti gli uomini indipendentemente dal sangue, dalla lingua, dal territorio, dalla storia; 4) [...] Gli organi vivi dell'autonomia non sono gli organi burocratici, indiretti, in cui l'elemento coattivo prevale, ma gli organi di primo grado, diretti, liberi, o con un alto grado di spontaneità, alla vita dei quali l'individuo partecipa direttamente o che è in grado di controllare [...]; 5) [...] È partendo da queste istituzioni nuove o rinnovate, legate fra loro da una complessa serie di rapporti, e la cui esistenza dovrà esser presidiata dalle più larghe libertà d'associazione, di stampa, di riunione, di lingua, di cultura, che si arriverà a costruire uno stato federativo orientato nel senso della libertà, cioè di una società socialista federalista liberale; 6) [...] Il concetto di autonomia deve valere non solo per il domani ma anche per oggi; non solo per la costruzione, ma anche per la lotta che dovrebbe condursi secondo questi criteri: autonomia alla base, cioè iniziativa dei gruppi locali in Italia e all'estero e federazione al centro, cioè alleanza rivoluzionaria". Al problema specifico di una federazione europea Rosselli dedica numerosi articoli e riflessioni profetiche rimaste inedite, incentrate sull'esigenza dello sviluppo di un nuovo "patriottismo europeo", sulle quali si rinvia, per economia di discorso, a MALANDRINO, *Socialismo e libertà*, cit., pp. 143-150.

5.3.1. *Trentin: una nuova visione pluralista di fronte alla "crisi" del diritto e dello stato.*

Nel contesto sopraddetto, una tra le più originali e compiute critiche federaliste alla sovranità dello stato è rappresentata dall'opera di Silvio Trentin, la cui elaborazione inizia nei primi anni Trenta in collegamento con l'analoga riflessione di Giustizia e Libertà e di Carlo Rosselli sui temi dell'autonomia, del federalismo e dell'unità europea. Giunge a maturità con il trattato sulla *Crise du droit et de l'État* (1935) e culmina nelle opere scritte nel corso della seconda guerra mondiale e pubblicate postume ([45]). In particolare mi riferisco al libro *Stato-Nazione-Federalismo* (redatto all'inizio del 1940, ma pubblicato nel 1945) e a *Liberare e federare,* edito postumo nel 1972 ([46]). Analizzando e contestando la parabola statalnazionale e monocentrica di uno stato moderno provvisto dell'attributo della sovranità assoluta, configurante più forme di governo, ma sempre consistente un unico centro di potere decisivo fatalmente autoritario, Trentin contrappone un modello multipolare e pluralista, sia sul piano istituzionale sia su quello sociale, capace di coniugare libertà e giustizia senza peraltro escludere il requisito dell'efficacia della sua azione. Trentin chiama la sua concezione "socialismo federalista" e, come tale, integrale in senso proudhoniano. Esso costituisce l'eterodosso ed eclettico punto d'arrivo, durante gli anni della seconda guerra mondiale, di una indagine critica serrata, storica e teorica, della concezione dello stato nazionale centralista. In tal senso, il libro *Stato-Nazione-Federalismo* si può definire, citando Bobbio, "una storia dello stato moderno, raccontata attraverso le vicende della monarchia francese, della rivoluzione francese, della formazione degli stati nazionali durante il secolo XIX, con particolare riguardo al processo di unificazione della nazione italiana [...] Una storia delle dottrine che ne accompagnano la crescita e ne giustificano la natura di ente sovrano, cioè dotato di un potere sommo che non

([45]) Cfr. S. TRENTIN, *La crise du droit et de l'État*, Paris-Bruxelles, L'Eglantine, 1935. Per un'introduzione al pensiero autonomista e federalista di Trentin cfr. MALANDRINO, *Socialismo e libertà*, pp. 151-176.

([46]) Cfr. S. TRENTIN, *Stato-Nazione-Federalismo*, prefazione di M. DAL PRA, La Fiaccola, Milano 1945; *Liberare e federare*, in *Scritti inediti*, a cura di P. GOBETTI, Guanda, Parma 1972, pp. 187-278.

riconosce al di sopra di sè nessun altro potere" ([47]). È su questa forma di stato che s'appunta la critica di Trentin. Il quale, da giurista, sente il bisogno di confessare autocriticamente d'esser stato anch'egli "vittima di una deformazione professionale assai diffusa fra i giuristi e troppo penetrato ancora dei pregiudizi di un insegnamento eccessivamente rispettoso delle forme pure del diritto", per cui si è indotti a credere all'esistenza ed all'autorità di una sedicente legge regolatrice dell'evoluzione degli istituti giuridico-politici dei popoli moderni, il cui enunciato tenderebbe a dar rilievo al fatto che "il tipo di stato semplice unitario attua il più perfetto equilibrio (assicurandone la più razionale coordinazione) fra le forze sociali coesistenti nel medesimo territorio e costituisce perciò la mèta fatale verso cui è giocoforza debbano a poco a poco gravitare, nel loro graduale assestamento, le varie particolari forme di organizzazione adottate nella pratica delle diverse società politiche" ([48]).

Trentin dà così espressione, abbandonandolo, a quel feticismo delle stato nazionale unitario, sostanzialmente centralista, che definisce una forma di "statolatria" tipica di molti esponenti democratici della sua generazione. Da tale presa di coscienza consegue la decisione di colmare la lacuna dimostrata nella prima opposizione antifascista e di procedere verso una nuova concezione filosofica dello stato e del diritto. Impresa compiuta grazie agli studi condotti in Francia a partire dal ricordato contributo di Georges Gurvitch, nel quadro del pluralismo giuridico e alla luce dell'ispirazione del pensiero proudhoniano (ma occorre ricordare che i riferimenti di Trentin sono più vasti e vanno dallo spiritualismo realista e istituzionalista del giurista francese Maurice Hauriou, ai cultori del *droit naturel* Francois Geny e Julien Bonnecase senza dimenticare infine il marxismo più o meno eterodosso di autori come Rosa Luxemburg e Leone Trockij). Attraverso queste vie Trentin si familiarizza con l'impostazione pluralista dei problemi dello stato e della politica, in qualche modo riformulanti lo schema pattizio giusnaturalista e capaci di dare più ampio respiro ai diritti degli individui unitamente alla dimensione del gruppo e delle comunità intermedie poste tra

([47]) Cfr. l'*Introduzione* di N. BOBBIO a TRENTIN, *Federalismo e libertà (1935-1943)*, vol. IV delle *Opere scelte*, Marsilio, Venezia 1987, p. XXIX.

([48]) Cfr. TRENTIN, *Stato-Nazione-Federalismo*, cit., pp. 114-115.

l'individuo e lo stato. Da tale acquisizione discende il ripudio della visione neoassolutizzante del fascismo, che Trentin preveggentemente chiama "totalitaria" (49). A questo proposito occorre sottolineare che il giurista veneto è da considerare tra i primi critici del totalitarismo, del quale denuncia il sorgere, le incarnazioni e i tratti fondamentali riflessi nello stato nazionale ferreamente centralizzato, unitario, unico creatore della norma positiva e dei valori giuridico-politici. Di qui anche la ricerca di una diversa e nuova concezione, intimamente federalista, dello stato e della politica, che traduce in teoria giuridica un nuovo paradigma costituzionale (il quale, pur partendo da una critica al fascismo, è inteso come superamento anche del modello liberaldemocratico tradizionale) al quale non è stata riservata finora la debita attenzione.

In *Stato-Nazione-Federalismo* Trentin ripercorre, partendo dal processo di disgregazione dell'universalismo medievale, le tappe della formazione e dello sviluppo dello stato nazionale accentrato moderno, facendo riferimento alla storia di Francia, Germania e Italia. Egli mette in rilievo il fatto che all'affermazione dello stato centralizzato fa da contraltare una persistente tensione pluralista e autonomista. La vittoria va però alla tendenza unitaria e centralista, dapprima con la forza dell'assolutismo dei prìncipi, in un secondo momento sotto il vessillo della "nazione" — una nazione intesa da Trentin nell'accezione di mito aberrante di élites vogliose di autorealizzazione — e della "democrazia" giacobina; infine grazie alla violenza delle dittature fasciste e comuniste. C'è un filo che lega tutte queste forme di potere statale, pur nella grande differenza di motivazioni. La rivoluzione borghese del 1789 e quella socialista del 1917 consolidano, secondo Trentin, la struttura accentrata dello stato finendo per soffocare le aspirazioni di ceti, gruppi, classi all'autonomia, in contraddizione con le stesse ideologie liberali e socialiste che ne proclamano il mantenimento. Lo stato monocentrico (contro cui

(49) I passi che si potrebbero citare sono numerosi, a partire dal primo scritto trentiniano dedicato all'analisi critica del fascismo, *L'aventure italienne. Légendes et réalités*, Paris, PUF, 1928 (oggi in trad. it. nel vol. V *delle Opere scelte*, a cura di A. VENTURA, 1988, pp. 21-23). Sulla specificità della caratterizzazione neoassolutistica e tirannica dello Stato fascista, quintessenza secondo Trentin dello Stato nazionale centralista e autoritario, cfr. C. MALANDRINO, *Morale e politica nell'antifascismo e nella Resistenza. Silvio Trentin "monarcomaco"?*, in "Il Ponte", settembre 1994, pp. 50-66.

l'antifascista veneto recupera la tensione morale e politica della scuola federalista risorgimentale italiana di Cattaneo) passa, quasi in eredità, dall'assolutismo alle democrazie contemporanee, grazie soprattutto al processo di "universalizzazione" e di rafforzamento del principio dello stato unitario monocentrico, inoculato nel principio di nazionalità, operato dall'idealismo tedesco e poi fatto proprio dai maggiori filoni ideologici ottocenteschi, fino alla consacrazione dell'unità come legge suprema di organizzazione della vita sociale e di uno specifico mito unitario nel corso della "grande guerra". Questo è il motivo principale per cui, conclude Trentin, nell'intervallo tra le due guerre mondiali si verifica facilmente il passaggio dalla democrazia liberale alla dittatura in numerosi paesi e, comunque, grazie al quale le tendenze reazionarie si dilatano in tutta l'Europa. Nello stato nazionale monocentrico, unitario e autoritario, è infatti riposta la radice più profonda della tirannide. Lo stato nazista è solo "l'espressione più estrema del monocentrismo integrale" (50). Altrimenti detto: "È nello stato totalitario che lo stato unitario rinviene la sua ultima e più compiuta espressione". Compito della rivoluzione — tale è per Trentin la Resistenza, rivoluzione morale, politica, istituzionale e sociale — sarebbe perciò non di eliminare alcuni regimi dittatoriali e totalitari, ma di estirpare la stessa mala pianta dello stato nazionale unitario all'insegna della parola d'ordine dell'"autonomia": "Autonomia, cioè: emancipazione brutale da tutte le superstizioni a lungo intrattenute dalla menzogna nazionalistica: affrancamento definitivo dalla macchina-simbolo [...]" dello stato-Leviatano (51). Questa è la condizione per rompere il ciclo perverso della storia dei singoli paesi europei e dell'Europa vista come insieme. Del resto, nel trattato sulla *Crisi del diritto e dello stato* Trentin chiarisce che ogni forma e livello di società esige un'organizzazione statale infra- e sovranazionale. Egli chiama "stato particolare" quello corrispondente al piano della società nazionale. Lo "stato particolare", ordinatore della "coesistenza delle autonomie", è da lui concepito come un gradino verso lo "stato universale", al quale incombe l'organizzazione della società universale, cioè mondiale. L'integrazione tendenziale dello stato particolare nell'univer-

(50) Cfr. TRENTIN, *Stato-Nazione-Federalismo*, cit., p. 153.
(51) Ivi, p. 207.

sale non pregiudica l'esistenza del primo in quanto "ordine d'integrazione parziale", non godente però degli attributi d'assolutezza sovrana conferitigli dall'ideologia statal-nazionale (52).

Il fulcro dell'interesse trentiniano in *Liberare e federare* è riposto nella delineazione dei caratteri dello stato e della società postrivoluzionari, rispetto ai quali Trentin non si limita all'enunciazione di principi ideali, ma elabora *Abbozzi* (53) costituzionali relativi a Francia e Italia, che nelle sue intenzioni dovrebbero espletare la loro efficacia nei dibattiti di una prevedibile futura assemblea costituente. Il nuovo stato dovrebbe configurarsi come "ordine degli ordini" — e da questa definizione emerge con evidenza il suo carattere multipolare in luogo del monocentrismo. Trentin aggiunge che se esso volesse realizzare un progresso sul piano dell'affrancamento dell'individuo e della salvaguardia della dignità della persona, non potrebbe esser altro che "federalista, nel senso proudhoniano della parola". Ovvero federalismo politico e federalismo sociale "agricolo-industriale" (54).

Nell'*Abbozzo di un piano tendente a delineare la figura costituzionale dell'Italia al termine della rivoluzione federalista in corso di sviluppo* (redatto poco prima di morire nel 1944 e pubblicato postumo nel 1972) Trentin, pur tra scontate macchinosità e farraginosità tipiche di un lavoro a tavolino non soggetto a ulteriori affinamenti, cerca di dare traduzione normativa e istituzionale a tali indicazioni. Non è qui possibile darne un'illustrazione, ma basti dire che il primo dei "princìpi generali" stabilisce l'identità italiana di "Repubblica federale" e di "membro fondatore della Repubblica europea". Ciò dimostra la convinzione trentiniana di dover porre l'Italia sul cammino della costruzione dell'unione europea — vista come coordinamento federale delle realtà nazionali — in luogo della "balcanizzazione" prodottasi dopo la prima guerra mondiale e risorgente dalle ceneri dei blocchi postbellici.

In conclusione, nella teoria trentiniana il presupposto sostanziale del carattere multipolare del sistema pluralista intacca il dogma della sovranità dello stato, che perde gli attributi di astrattezza e di assolutezza, nonché di monocentrismo, tipici della concezione dello stato nazionale moderno, per depotenziarsi e diffondersi (ma non eliminarsi) in varie istanze interne ed esterne. Questo fatto mette il pensiero di Trentin in sintonia con le correnti più avanzate del pensiero giuspubblicistico contemporaneo che da tempo raccomandano la trasformazione del modello costituzionalistico (55).

(52) Importanti ispiratori di Trentin ai fini dell'elaborazione della critica dell'anacronismo e dell'illusorietà della sovranità statal-nazionale nella prospettiva dell'unità federale europea sono due autori, peraltro assai distanti tra loro (il che dimostra la capacità eclettica di Trentin di servirsi, ai fini della costruzione del suo sistema, delle fonti più disparate): il giurista italiano Pietro Bonfante, autore durante e dopo la "grande guerra" di articoli europeisti sulla salveminiana "Unità", e il TROCKIJ della *Storia della rivoluzione russa.* Di Bonfante Trentin cita vari scritti, di cui quello più attinente la problematica della crisi dello stato è *Europa*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", XIII, 1933, n. 1, pp. 1-4. Sull'influenza di Trockij insiste il maggior biografo di Trentin, F. ROSENGARTEN, *S. Trentin dall'interventismo alla resistenza*, Milano, Feltrinelli, 1980, *passim*. Trentin utilizza la traduzione francese della *Histoire de la révolution russe*, Paris, Rieder, 1933, di Trockij. Sulla rilevanza di Trockij per l'evoluzione di una linea di pensiero federale ed europeista nel comunismo internazionalista cfr. MALANDRINO, *L'idea dell'unità federale europea e il socialismo marxista (1900-1920)*, cit., pp. 23-49.

(53) Cfr. S. TRENTIN, *Ebauche de la figure constitutionnelle de la France à l'issue de la révolution en cours de développement*, in ID., *Scritti inediti*, cit., pp. 279-294 e il consecutivo *Abbozzo di un piano tendente a delineare la figura costituzionale dell'Italia al termine della rivoluzione federalista in corso di sviluppo*, ivi, pp. 295-318.

(54) Cfr. TRENTIN, *Liberare e federare*, cit., pp. 237-238.

(55) Mi pare che su una strada vicina al modello multipolare, autonomista e federalista europeo di Silvio Trentin si pongano alcune considerazioni di filosofia politica premesse da GUSTAVO ZAGREBELSKY al suo denso saggio di diritto costituzionale intitolato *Il diritto mite*, Einaudi, Torino 1992. Delineando il passaggio dallo stato di diritto ottocentesco allo stato costituzionale contemporaneo, Zagrebelsky sottolinea l'esistenza di una tendenza che definisce della "mitezza costituzionale" in un sistema caratterizzato dal pluralismo dei valori e quindi dall'esigenza della loro coesistenza e del loro compromesso a livello costituzionale. Contrapponendosi alla visione socialdarwinista e/o schmittiana di una liberisticamente "illimitata competizione" delle merci, delle idee, della politica, degli uomini, di una "rivalità distruttiva delle piccole identità collettive", egli assegna viceversa a una "convivenza mite, costruita sul pluralismo e sulle interdipendenze e nemica di ogni ideale di sopraffazione" il compito di accompagnare l'umanità nel terzo millennio. A tal fine, il prezzo da pagare è appunto visto, sul piano dei modelli costituzionali, nella "revisione del concetto classico di sovranità interna ed esterna [...] nell'integrazione del pluralismo nell'unica unità possibile [che] deriva anche dall'esigenza di abbandonare quella che si potrebbe dire la sovranità di un principio politico unico dominante, dal quale si possano deduttivamente trarre tutte le articolazioni esecutive concrete alla stregua del principio di esclusione del diverso, secondo una logica dell'aut-aut, dell'"o dentro o fuori". La coerenza 'semplice' del tipo di stato nazionale monocentrico e sovrano che si otterrebbe in questo modo non potrebbe essere la legge fondamentale intrinseca del diritto costituzionale dell'epoca presente che è

5.3.2. *Il Manifesto di Ventotene: Spinelli e la strategia costituzionale del "federalismo europeo".*

Il momento cruciale per l'affermazione dell'indirizzo teorico "federalista europeo" è dato dalla fondazione, su proposta di Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, del Movimento Federalista Europeo (MFE) a Milano, nell'agosto 1943, e del suo organo periodico vicino al Partito d'Azione, "L'Unità Europea". Spinelli e Rossi, politicamente collocatisi nell'alveo liberalsocialista influenzato da GL e da Carlo Rosselli (56), debitori del pensiero federalista di Einaudi e attraverso lui collegati al federalismo classico di matrice anglosassone della *Federal Union*, ribadiscono una critica severa e definitiva al dogma della sovranità assoluta degli stati, tanto più nella forma esasperata e degenerata dei totalitarismi, punto d'arrivo della "crisi della civiltà moderna". Essi distinguono nell'analisi il fatto che la *summa potestas superiorem non recognoscens* sorge prima della formazione degli stati nazionali, ma storicamente diviene causa necessaria di contrapposizioni irrisolvibili e distruttive solo dopo la sua fusione con la concezione nazionalista dello stato-potenza: "La sovranità assoluta degli stati nazionali ha portato alla volontà di dominio di ciascuno di essi [...] Questa volontà di dominio non potrebbe acquetarsi che nella egemonia dello stato più forte su tutti gli altri asserviti [...] Gli stati totalitari sono quelli che hanno realizzato nel modo più coerente l'unificazione di tutte le forze, attuando il massimo di accentramento e di autarchia, e si sono perciò dimostrati gli organismi più adatti all'odierno ambiente internazionale" (57). Eugenio Colorni, curatore della prima edizione del *Manifesto di Ventotene* (58), scrive conseguentemente nell'introduzione che l'idea centrale dell'opera consiste nella consapevolezza che la "contraddizione essenziale, responsabile delle crisi, delle guerre, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano la nostra società" è "l'esistenza di stati sovrani, geograficamente, economicamente, militarmente individuati, consideranti gli altri stati come concorrenti e potenzialmente nemici, viventi gli uni rispetto agli altri in una situazione di perpetuo *bellum omnium contra omnes*". Di qui l'esposizione del nucleo essenziale del discorso del *Manifesto*, il cosiddetto *préalable* "federalista europeo", incentrato sulla "definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani" (59). Solo questo passaggio prioritario consentirebbe l'intrapresa in Europa di veritiere politiche di progresso sociale, economico, culturale. Secondo Spinelli e Rossi, "la linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade ormai non lungo la linea formale della maggior o minore democrazia, del maggior o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale" (60). Il nuovo ordinamento federale dovrebbe esser tale da lasciare a ogni singolo stato "la possibilità di sviluppare la sua vita nazionale" nel modo più adatto al grado e alla peculiarità della sua civiltà, ma limitandone la sovranità al fine di sottrarre i mezzi di realizzazione dei particolarismi egoistici.

Sulla base di tali princìpi Spinelli e il MFE, da lui presieduto e guidato fino agli inizi degli anni '60 (tranne una breve parentesi nel

"piuttosto quella dell'et-et e che contiene perciò delle promesse multiple per il futuro". Di ZAGREBELSKY cfr. anche le illuminanti riflessioni nella *Presentazione* del volume (da lui curato) *Il federalismo e la democrazia europea*, La Nuova Italia Scientifica, Roma 1994, pp. 9-23.

(56) Cfr. in proposito C. MALANDRINO, *Il federalismo europeo in Ernesto Rossi*, in *Il federalismo tra filosofia e politica*, a cura di U. COLLU, Fondazione C. Nivola - Centro per la filosofia italiana, Nuoro-Roma, 1998, pp. 341-366.

(57) Cfr. A[LTIERO] S[PINELLI] e E[RNESTO] R[OSSI], *Problemi della Federazione Europea*, Roma, Movimento italiano per la federazione europea, 1944, consultabile in varie edizioni e ora in quella anastatica promossa dal Consiglio Regionale del Piemonte, cfr. SPINELLI-ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, a cura di S. Pistone, Celid, Torino 2001, p. 10.

(58) Su ciò cfr. più ampiamente MALANDRINO, *Socialismo e libertà*, cit., pp. 177-184.

(59) Cfr. SPINELLI-ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, cit., p. 21.

(60) Ivi, p. 15 e p. 37.

biennio 1946-47), si impegnano in una lotta dalle alterne fasi e vicende, il cui dato comune è possibile ritrovare proprio nell'obiettivo di una costituzione federale europea elaborata da un organo parlamentare costituente e non da una conferenza diplomatica di stati sovrani, ritenuta capace solo di produrre risultati di tipo confederale (61). Da tale decisione la contrapposizione del metodo "costituzionale" del "federalismo europeo" (al cui sostegno si intende mobilitare l'europeismo diffuso a livello popolare con l'iniziativa denominata "Congresso del Popolo Europeo") ai metodi del confederalismo e del funzionalismo comunitario (62), che porta alla sconfitta, dovuta anche a una sottovalutazione delle potenzialità dell'integrazione sovranazionale avviata con la CEE. Una sottovalutazione ammessa e spiegata negli anni Sessanta dallo stesso Spinelli e, in modo forse più chiaro, da Mario Albertini (63).

6. *La critica federalista nel secondo Novecento: sparizione, obsolescenza o trasformazione della sovranità?*

Nella seconda metà del Novecento si enucleano posizioni che, pur rientrando agevolmente nel paradigma definito ai paragrafi 2 e 3 per ciò che riguarda il riferimento alla crisi della sovranità statale, mettono in luce approcci sempre più diversificati rispetto alla constatazione o meno della persistenza di un potere sovrano nello stato nazionale e/o in quello federale. Ciò accade, in modo particolare, quando si applichi questo discorso alla realtà europea. Alcuni autori giungono alla conclusione che la sovranità sia obsoleta, decada o

(61) Su SPINELLI cfr. E. PAOLINI, *A. Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna 1988. Cfr. inoltre gli interventi spinelliani raccolti a cura di M. ALBERTINI, *Il progetto europeo*, Il Mulino, Bologna 1985. Cfr. inoltre l'interessante sintesi di ALBERTINI, *L'unificazione europea e il potere costituente*, "Il Politico", 1986, ora consultabile in ID., *Nazionalismo e federalismo*, Il Mulino, Bologna 1999, pp. 289-306. Sull'attività del movimento dei "federalisti europei" cfr. L. LEVI-S. PISTONE, *Trent'anni di vita del MFE*, Angeli, Milano 1973; S. PISTONE (a cura di), *I movimenti per l'unità europea*, vol. I *1945-1954*, Jaca Book, Milano 1992; vol. II, *1954-1969*, Università di Pavia, Pavia 1996; A. LANDUYT- D. PREDA, *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, 2 voll., Il Mulino, Bologna 2000.

(62) Su questo punto ved. MALANDRINO, *L'idea dell'unità europea*, cit., pp. 28-32.

(63) Cfr. l'introduzione di S. PISTONE al testo di SPINELLI, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Il Mulino, Bologna 1989, pp. 22-23.

addirittura sparisca nel passaggio allo stato federale. Altri pensano invece a un affievolimento, a una diminuzione, che tuttavia non mette in questione l'effettivo permanere di una sovranità condivisa fra i livelli infranazionale, nazionale e federale sovranazionale.

6.1. *Il "federalizing process" di Friedrich: la sovranità impossibile.*

Carl Joachim Friedrich rientra nel novero dei maggiori storici e politologi che hanno indagato tra primo e secondo Novecento il problema del federalismo, visto non solo come specifica forma organizzativa e istituzionale dello stato, ma anche in relazione ai modi di espressione politica della vita comunitaria e sociale (64). Non a caso, tra i suoi primi oggetti di ricerca compare l'analisi della concezione simbiotico-federativa di Johannes Althusius di cui, nell'introduzione alla riedizione della *Politica* da lui curata nel 1932, si mette in rilievo il ruolo fondativo per il federalismo moderno (65). Per Friedrich il federalismo è prima di tutto un fatto di organizzazione e di equilibrio degli interessi, di conformazione del potere politico in una determinata comunità e, di conseguenza, una specifica forma di governo.

Friedrich appartiene alla cerchia di quegli autori che ripensano criticamente alla parabola dello stato moderno centralizzato e sovrano iniziata nel Cinquecento. Egli sottolinea il fatto che la concezione della sovranità assoluta, indivisibile, semplificatrice delle complessità sociali, teorizzata soprattutto da Hobbes, caratterizza il farsi iniziale di questo tipo di stato che, dopo aver toccato l'apogeo tra il Seicento e l'Ottocento, ha cominciato a declinare di fronte al ravvivarsi delle articolazioni del tessuto comunitario interno e all'esplodere distruttivo delle contraddizioni internazionali nel sistema europeo (poi mondiale) degli stati. Giunto al termine del suo orizzonte storico, lo stato moderno deve lasciar spazio a un ordina-

(64) Cfr. l'edizione italiana dei più pregnanti passaggi della complessiva opera di C. J. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, a cura e con introduzione di S. Ventura, Il Mulino, Bologna 2002.

(65) J. ALTHUSIUS, *Politica methodice digesta et exemplis sacris et profanis illustrata*, Herbornae Nassoviorum, Corvinus, 1614, riedita. a cura e con introduzione di C. J. Friedrich, Cambridge, Harvard University Press, 1932.

mento istituzionale più dinamico e libertario delle relazioni tra le comunità politiche. Queste si collocano a più livelli: locale, regionale, nazionale e sovranazionale, interagendo continuamente tra loro. È dunque necessario che a una configurazione statica, centralizzata e autoritaria, dei loro rapporti se ne sostituisca una flessibile, evolutiva, policentrica, cooperativa. Scrive Friedrich: "Il mondo contemporaneo prende significativamente forma secondo i complessi modelli di interazione tra questi diversi tipi di comunità. Federalismo, regionalismo e decentralizzazione hanno visto accrescere la loro importanza come modi possibili di trattare le questioni politiche risultanti da questo processo di interazione" (66). Friedrich ricorda che il federalismo si distingue dal regionalismo o dalla decentralizzazione — elementi insopprimibili di una formazione federale che, però, possono anche rappresentare soltanto misure amministrative destinate a rendere più funzionale il governo di uno stato non federale —, per la sua capacità di portare in primo piano i dati politici originari e costitutivi delle relazioni fra le comunità, nel senso che presuppone sempre "un accordo tra eguali per agire unitamente su specifiche questioni di politica generale" (67). Il criterio che definisce il tratto "federale" di uno stato è pertanto "l'esistenza di rappresentanti, effettivamente separati, delle diverse componenti, allo scopo di partecipare al processo di legiferazione e di dar forma alla politica pubblica". Il federalismo è perciò definibile come la formulazione di un processo che si sviluppa nei due sensi, dissociativo e associativo, rispetto all'operare tradizionale dello stato moderno: da un lato decentralizzando e federalizzando le sue componenti all'interno, da un altro lato creando un centro di potere politico federale tra le comunità sovranazionali: "Il federalismo è anche, e forse soprattutto, il processo di federalizzazione di una comunità politica; cioè il processo attraverso il quale un certo numero di comunità politiche separate entrano in una organizzazione comune per raggiungere soluzioni, adottare politiche comuni; e all'opposto, il federalismo è anche il processo attraverso il quale

(66) Cfr. C. J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, A. Praeger Publishers, New York 1968 (cit. nella trad. it. di B. CARUSO-L. CEDRONI, *Federalismo. Antologia critica*, Scuola superiore della Pubblica Amministrazione, Roma 1995, p. 455).

(67) Ivi, p. 458.

una comunità politica unita si differenzia in un tutto federalmente organizzato. Le relazioni federali sono per natura relazioni in continuo mutamento" (68). È nella logica intrinseca di un siffatto organismo federale, sottoposto a un costante divenire che ridefinisce gli assetti raggiunti, composto di membri tra loro autonomi, che nessuno di essi sia sovrano. E infatti, sostiene Friedrich, "alcun sovrano può esistere in un sistema federale". È un errore anche pensare che possa sussistere una sorta di sovranità residua e limitata delle componenti, poiché l'idea stessa della sovranità "significa indivisibilità". Ciò che prende il posto della sovranità — e dunque rappresenta l'immagine del potere cui spetta "l'ultima parola" — è da Friedrich definito "il potere costituente" che realizza l'accordo dei singoli e delle comunità per fondare lo stato federale (69).

Fanno parte del processo e del modello federalizzanti varie fasi di sviluppo, da quello confederale della "lega" a quello finale di una vera e propria federazione statuale. L'esperienza decisiva ai fini dell'elaborazione del concetto moderno di federalismo è, anche per Friedrich, quella della formazione della costituzione federale americana e della stesura del *Federalist* (70), che rendono chiaro il passaggio dallo stadio confederale a quello federale, sebbene tale problema non venisse da parte dei convenzionali di Filadelfia posto dottrinalmente (come fecero poi autori europei, in particolare tedeschi e italiani), ma pragmaticamente. Ciò che fa fare il salto di qualità nel "nuovo" federalismo è l'esistenza di una doppia e contestuale cittadinanza, ossia "l'idea che in un sistema federale di governo ogni cittadino appartenga a due comunità, quella del suo stato e quella della nazione; che questi due livelli di comunità debbano essere nettamente distinti e che ognuno di essi debba essere provvisto del proprio governo; e che nella strutturazione del governo della comunità più estesa gli stati componenti debbano giocare un preciso ruolo nella loro qualità di stati" (71). Da ciò conseguono l'organizzazione delle competenze fiscali, la divisione dei poteri "sovrani" (che invero

(68) Ivi, p. 459.

(69) *Ibidem*.

(70) Cfr. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, cit., p. 278 ss. e 291-300.

(71) Ivi, p. 297.

non sono più tali) su un livello duale, ecc. È interessante notare che Friedrich afferma, discutendo la posizione degli antifederalisti americani e quella successiva di J. C. Calhoun, sostenenti il diritto sovrano degli stati membri nei confronti dell'Unione con l'argomento della "indivisibilità della sovranità", che l'esperienza della costituzione americana trascendeva proprio tale "usurata dottrina della sovranità" (72). Allo stesso modo, pensa Friedrich, sono pericolose per il federalismo le tendenze centralizzatrici emergenti nelle esperienze concrete dei paesi federali, dagli USA alla stessa Confederazione Elvetica, perché delineanti un nuovo zoccolo duro di sovranità centralista.

Da quanto detto, in conclusione, emerge una certa indefinitezza della sovranità nel nuovo contesto delineato da Friedrich, e più in generale dei caratteri istituzionali specifici del sistema federale, e ciò ha attirato critiche sul suo modello. Alcuni, in particolare aderenti al "federalismo europeo", pensano infatti che porre l'accento sui processi storico-sociali alla base della crisi dello stato moderno è necessario per riconoscere la ragione profonda della necessità dell'avvento di sistemi federali sempre più allargati, ma aggiungono che ciò nondimeno tale approccio, perseguito fino al punto di sostenere la tesi della sparizione della stessa idea di sovranità statale, può far perdere il senso del ruolo delle istituzioni nella storia. In particolare, come conseguenza della negazione della trasformazione della sovranità, resta sullo sfondo in Friedrich la distinzione qualitativa tra federazione e confederazione acquisita dalla teoria federalista (73). Ciò può causare omissioni, fraintendimenti, se non errori, nella prospettiva comparativa dei diversi processi federativi. Un esempio si può riconoscere nel modo in cui Friedrich considera il caso europeo. Egli scrive che l'esperimento delle "comunità" economiche supera le iniziali e sterili diatribe tra federalisti e confederalisti tra gli anni '40 e '50, che si sviluppano a suo parere polemicamente e dogmaticamente intorno a un impossibile trasporto (Friedrich equipara il progetto "costituente" di Spinelli a un "sogno") (74) sul piano europeo del modello federale americano. In realtà l'Europa comunitaria passa, nell'epoca descritta da Friedrich tra gli anni '50 e '60, dalla fase della comunità funzionale con tratti confederali a quella dell'unione sempre più stretta con vincoli federali. La difficoltà e lentezza del processo, dimostrata tra l'altro dall'assenza dell'istituto di una cittadinanza comune, in quel periodo ancora non prevista nei trattati, non impediscono a Friedrich di affermare: "Il processo in atto mira alla costruzione di un sistema federale. Sebbene ancora nelle prime fasi, questo processo sta guadagnando velocità, ed è divenuto esplicito attraverso la costituzione di diverse comunità con obiettivi specifici — la Comunità del carbone e dell'acciaio, l'Euratom, la Comunità economica europea (il Mercato comune)" (75). In definitiva, Friedrich valuta poco le difficoltà ineliminabili del trapasso dalla tappa comunitaria e confederale a quella federale vera e propria; tende a trascurare il conflitto di interessi e di opinioni che si genera allorché si pone in Europa il problema del riconoscimento costituzionale di un assetto statuale, che non si può produrre spontaneamente, ma solo per consapevole decisione politica degli stati membri sotto la pressione di forze e circostanze eccezionali.

(72) Ivi, pp. 300-301.

(73) Cfr. L. Levi, *Il pensiero federalista*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 110.

(74) Cfr. Friedrich, *L'uomo, la comunità l'ordine politico*, cit., p. 331.

6.2. *Il federalismo come "grand design": Elazar e le sovranità diffuse e condivise.*

Daniel Judah Elazar patrocina in molti scritti, tra cui importanti *Exploring federalism* e *Federalism as a grand design* del 1987 (76), una visione del federalismo fondata sulla sua qualificazione come "rivoluzione", come "piano grandioso" destinato a offrire soluzioni locali, sovranazionali e mondiali adeguate alle domande politico-istituzionali scaturenti dalla crisi dell'epoca postmoderna. L'epoca moderna — dispiegatasi dalla metà del Seicento alla metà del Novecento — è caratterizzata soprattutto dall'operare dei suoi attori principali, "gli

(75) Ivi, p. 263.

(76) Cfr. D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987 (qui cit. nella trad. it. curata da L. M. Bassani, *Idee e forme del federalismo*, Edizioni di Comunità, Milano 1995); Id., *Federalism as a Grand Design. Political Philosophers and the Federal Principle*, ed. by D. J. Elazar, University Press of America, Lanham 1987.

stati sovrani reificati e centralizzati", o altrimenti detto, "gli stati nazionali", che si sono ridotti ad assomigliare sempre più al mitico "letto di Procuste" (77), il ladro ucciso da Teseo famoso per adattare le vittime alle misure del suo letto, tagliando via le parti corporali in eccesso. Allo stesso modo gli stati nazionali sovrani sacrificano in questi tre secoli le componenti minoritarie — etniche, linguistiche, autonomistico-territoriali o d'altro genere — non conformi alla loro immagine ideale di nazionalità, d'altronde non corrispondente quasi mai a un rapporto naturale, oggettivo e pacifico, col territorio occupato. La postmodernità è l'epoca che contrassegna il declino di questa forma statale di fronte all'incapacità di governare le difficoltà insorgenti dal risveglio etnico e dalle esigenze autonomiste sul piano interno, dalle conflittualità interstatali a livello sovranazionale, dai nuovi problemi ambientali e tecnico-scientifici sul piano mondiale. Nell'epoca postmoderna, secondo Elazar, si assiste di conseguenza allo sviluppo di nuovi assetti istituzionali di governo che "si sono mossi simultaneamente in due direzioni: creare unità politiche sia più grandi che più piccole per fini differenti, ottenendo così vantaggi economici o strategici, e conservare allo stesso tempo la comunità originaria, per meglio soddisfare le esigenze di diversità etnica. Tutti questi assetti presuppongono l'idea di più governi che esercitano il potere sullo stesso territorio. Questa idea, che costituisce il nucleo dell'invenzione americana del federalismo, [è] un'eresia per i padri europei dello stato nazionale moderno" (78). In effetti, in questi termini Elazar ribadisce l'ineluttabilità della critica radicale alla concezione della sovranità statalnazionale elaborata all'inizio dell'età moderna da Bodin o da Hobbes. Scrive: "Quindi il principio federale rappresenta un'alternativa (e un radicale attacco) alla moderna idea di sovranità. Quest'ultima [è] diventata così connaturata al modo di ragionare che perfino le discussioni del federalismo furono espresse in termini di sovranità, particolarmente nel XIX secolo, tanto che ne è risultata una inevitabile distorsione del concetto di federalismo. Nell'epoca postmoderna, tuttavia, la nozione di sovranità statuale è diventata obsoleta" (79). Tale concezione della postmodernità, che non implica il ritorno a posizioni premoderne, privilegia l'interesse verso pensatori e istituzioni sociali che sono stati emarginati dal trionfo dello stato moderno. Compito della rivoluzione federalista sarà di portare a termine il *grand design*, i cui fondamenti teorici sono concepiti nell'ambito dell'antica teologia federale biblica e, attraverso la sua modernizzazione e secolarizzazione, applicati all'epoca postmoderna, nel rispetto però di quelle esigenze giustificate di centralizzazione e di efficienza del potere avanzate dalla modernità. In estrema sintesi, la rivoluzione federalista dovrà realizzare "la concentrazione del potere e dell'autorità in grandi e attivi governi generali, diffondendo allo stesso tempo l'esercizio del potere in modo da dare a molti, se non a tutti gli strati della società, una quota di governo costituzionalmente garantito" (80): quindi governo federale, sui piani nazionale e transnazionale, e autogoverno locale in un quadro di eguaglianza politica.

(77) ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., p. 184.
(78) Ivi, p. 185.
(79) Ivi, p. 90.

Il federalismo, che Elazar definisce con accenti suggestivi come "il sistema di relazioni politiche capace di comprendere molte cose (*comprehensive*), che si misura con la combinazione di autogoverno e di governo partecipato avente alla base una matrice di poteri costituzionalmente diffusi" (81), ha sempre una portata politica che supera — pur accettandoli al suo interno — sia la nozione meramente amministrativa del decentramento burocratico, sia i limiti di una concezione costituzionale e democratica dello stato. In buona sostanza, s'identifica con una visione generale che plasma l'insieme delle relazioni umane nella prospettiva della realizzazione di questo "disegno grandioso", che altro non è se non l'ordine mondiale incardinato sulla pietra angolare federale. La "comprensività" appare tra le caratteristiche fondamentali del federalismo elazariano. Nel senso che tutti gli aspetti della vita sociale e politica risultano intimamente contrassegnati dal "patto" federale di natura teologico-biblica. Non a caso due autori di tale indirizzo, uno all'inizio dell'età moderna, uno alla fine, il calvinista Althusius il primo, lo scrittore e filosofo Martin Buber il secondo, sembrano esserne gli emblematici punti di riferimento. Dell'anarco-federalismo di Buber, Elazar sot-

(80) Ivi, p. 216.
(81) Cfr. ELAZAR, *Federalism as a Grand Design*, cit., p. 1.

tolinea l'intima connessione con il protofederalismo althusiano, trasparente in particolare nell'opera *Sentieri in Utopia* (1950), dove è rilevabile la relazione di identità stabilita tra il sistema di "comunità autonome" da lui teorizzato come nuovo fondamento della società e le "consociazioni cooperative" (82) così simili alle consociazioni althusiane. Come Althusius è il precursore dell'idea federale premoderna — sostiene Elazar —, Buber può esser riconosciuto come l'ultimo pensatore moderno che annuncia il federalismo postmoderno. Su tale appoggio ideale, il progetto federalista intende creare serie di blocchi o di cellule autogovernantisi ai differenti livelli statalsociali, dai più bassi e piccoli ai più elevati e grandi, dalle comunità locali alle federazioni interregionali e sovranazionali, fino alla repubblica federale mondiale.

Pragmaticamente Elazar concede che in tale processo (così come nella più generale matrice federale) possano coesistere forme confederali e federali vere e proprie (83). Le forme confederali e cooperative ai vari livelli con le quali costruire le istituzioni transnazionali e globali possono esser concepite comunque come un passo in avanti verso il federalismo mondiale, purché si dimostrino in grado di dare risposte alle tre grandi domande emergenti dalla globalizzazione in termini di sicurezza, integrazione economica e protezione dei diritti umani. Ancora una volta, quel che a lui sembra dirimente, è prender atto dell'apertura dell'epoca postmoderna a causa della crisi irreversibile della forma dello stato moderno connotato come "modello Vestfalia" e godente dell'attributo di sovranità esclusiva. Crisi che non significa sparizione a più o meno breve termine, bensì il declino di questa forma statale di fronte all'incapacità di governare le difficoltà insorgenti dal risveglio etnico e dalle esigenze autonomiste sul piano interno, dalle conflittualità interstatali a livello sovranazionale, dai nuovi problemi ambientali e tecnico-scientifici sul piano mondiale.

Nel mondo postmoderno — conformemente alla parola d'ordine "*from statism to federalism*" e sulla scorta di una tendenza

(82) Cfr. Buber (1967), p. 171-172.

(83) Cfr. D. J. ELAZAR, *Constitutionalizing Globalization. The Post-modern Revival of Confederal Arrangement*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham-Boulders-New York-Oxford 1998, p. 60.

generalizzata, concreta ed evidente, al confederalismo, di cui Elazar rintraccia e descrive numerosi esempi — i modelli istituzionali dovranno andare incontro al modello federale, inteso in un senso ampio ed elastico, che ammette anche forme confederali, pur restando il suo nucleo teorico fondativo quello derivante dal *Federalist*, che per Elazar si rivela però più adatto a contesti continentali di maggiore omogeneità culturale e storica. Quel che importa, sostiene Elazar, è rispettare "la combinazione di scelte costituzionali, di progetto e di costruzione istituzionale al fine di metter insieme gli Stati esistenti e le associazioni transnazionali in maniera federalista, ossia per combinare l'autogoverno con il governo condiviso, in modo da garantire che il governo condiviso sia confinato solo a quelle funzioni assolutamente necessarie o chiaramente più utili per i governi e i popoli coinvolti" (84). Ciò significa costruire ai livelli sovranazionali, transnazionali e globali, sedi e momenti politici e istituzionali permanenti di centralizzazione e/o di decentramento dei poteri che non siano in alternativa, ma coordinati e congruenti a scopi comuni. Solo così sarà possibile, per Elazar, far voltar pagina alla storia dell'umanità passando dalle dominazioni mondiali orientate al profitto di brutali interessi economici, dalle aggressioni nazionali e dalle guerre sanguinose, a un ordine globale democratico basato sulla più larga estensione del principio federale della condivisione del governo.

Il caso europeo dimostra per Elazar la fondatezza di queste idee. Solo dopo l'apertura dell'epoca postmoderna e l'obsolescenza della concezione della sovranità statale "il mito dello stato nazionale cede il passo", e anche in Europa si può avviare il processo di integrazione che deve esser concepito a suo avviso lungo un asse di sviluppo, logico e storico, confederale-federale, visto anche come lotta tra le posizioni politiche a tali termini collegate negli anni '80 e '90 culminanti nell'approvazione del Trattato di Maastricht (85). La formula funzionalistica dell'integrazione comunitaria, che prevale

(84) Ivi, p. 3.

(85) Ivi, pp. 111-124. Elazar afferma, però, in modo non esatto che l'Unione Europea è formalmente una confederazione dal 1994, ossia dopo Maastricht. In realtà, elementi confederali sussistono già prima nella fase prevalentemente comunitaria, che a sua volta persiste nell'*acquis communautaire* anche dopo Maastricht e connota peculiarmente il primo pilastro del modello dell'Unione.

all'inizio degli anni '50 dopo la sconfitta del progetto federalista, ha dunque secondo Elazar lo scopo storico di evitare in origine che l'unificazione europea sia avvertita come una minaccia per gli stati membri, di creare una base valida di sempre più intima integrazione economica e istituzionale, ma ha in definitiva innescato un movimento oggettivo di più lungo respiro e di più alte ambizioni.

Preso atto della concretezza ed elasticità della concezione elazariana sullo specifico problema europeo, occorre però notare che anche in essa, come in quella di Friedrich, viene trascurato il problema del passaggio "costituzionale" al vero e proprio momento federale.

6.3. *Hallstein: federalismo sovranazionale comunitario.*

Una critica teorica alla concezione della sovranità emerge altresì — contrariamente a quel che in genere si pensa — nell'ambito del pensiero comunitario, sovranazionale e funzionalista, nel corso della concreta costruzione dell'Europa unita nella seconda metà del Novecento. Tale elaborazione, collegata al pensiero federalista, non è stata finora sottoposta ad approfonditi studi, per cui è rimasta in ombra, ma val la pena riprenderne brevemente alcuni lineamenti attraverso l'opera di Walter Hallstein, primo presidente della Commissione CEE (86).

Hallstein è tra i principali sostenitori della creazione di un mercato comune visto come luogo di un'integrazione orizzontale, cioè globale e non settoriale, delle economie europee. Con questa idea egli supera la presunta angustia istituzionale dell'iniziale impostazione funzionalista. Tuttavia, è da chiedersi su quali basi teoriche, prospettive e finalità ultime Hallstein poggi la sua visione generale e, di conseguenza, la sua strategia di presidente della Commissione CEE. Per rispondere a questi interrogativi è necessario rifarsi alla

(86) Per un esame della figura e dell'attività di Hallstein si rinvia a C. MALANDRINO, *Oltre il compromesso del Lussemburgo. W. Hallstein e la crisi della "sedia vuota" (1965-66)*, Working Paper n. 27 del Dipartimento POLIS dell'Università del Piemonte Orientale, Alessandria, marzo 2002. Per un quadro di riferimento generale sulla storia dell'integrazione europea cfr. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2001.

sua considerazione complessiva del processo d'integrazione europea e dei compiti storici che le si pongono (87), per rilevare preliminarmente che le convinzioni del presidente della Commissione non si fondano su una speciale fede politico-dottrinaria. Da buon giurista dell'economia internazionale, il cui abito mentale lo porta a considerare le cose dal punto di vista del diritto e della prassi, Hallstein è incline a un rapporto pragmatico con le teorie politiche. Non è dunque da ritrovare come punto iniziale del suo pensiero un riferimento esplicito al filone dottrinale federalista europeo di matrice francese, svizzera, italiana, e neppure alla tradizione tedesca che, partendo dallo storicismo di Friedrich Meinecke, considerato nella fase matura di autocritica del nazionalismo germanico, attraverso la rielaborazione di Ludwig Dehio, prende espressione finale negli innovativi progetti europeisti fatti conoscere da Walter Lipgens (88). Se si vuol capire il peculiare convincimento europeista e federalista di Hallstein, bisogna piuttosto partire dall'intuizione ch'egli ha del destino della Germania e dell'Europa uscite distrutte dalla seconda guerra mondiale. Nell'inevitabile orizzonte atlantico, l'amicizia con gli Stati Uniti e l'integrazione definitiva della nuova Germania nell'Europa occidentale sono i due paletti attraverso i quali soltanto può passare, a suo avviso, la prospettiva unificatrice del continente europeo. Ciò è a maggior ragione vero dopo il piano Marshall e la fondazione dell'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (1948, OECE), che costituisce la prima concreta esperienza di

(87) Cfr. W. HALLSTEIN, *United Europe: Challenge and Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge (Massachusetts), 1962; ID., *Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse*, Econ, Düsseldorf 1969 (trad. ital. *Europa federazione incompiuta*, Rizzoli, Milano 1970); ID., *Europäische Reden*, a cura di T. OPPERMAN e J. KOHLER, Stuttgart 1979. Di particolare interesse appaiono tre discorsi tenuti il 4 dicembre 1964 presso il Royal Institute of International Affairs "Chatam House", il 19 febbraio all'Institut für Weltwirtschaft dell'Università di Kiel (cfr. la trad. ital. intitolata *I problemi reali dell'integrazione europea*, Istituto di Scienze politiche, Torino) e il 25 marzo 1965 presso il British Institute of International and Comparative Law. È stato rilevato con ragione che l'insieme dei tre discorsi forma una sorta di "credo" dello Hallstein europeista.

(88) Cfr. LIPGENS (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, cit.; S. PISTONE, *Federico Meinecke e la crisi dello stato nazionale tedesco*, Giappichelli, Torino 1969; ID., *Ludwig Dehio*, Guida, Napoli 1977; ID. (a cura di), *La Germania e l'unità europea*, Guida, Napoli 1978.

decisioni istituzionalmente concordate tra i governi impegnati nella ricostruzione.

Il problema centrale dell'Europa è, secondo Hallstein, di risolvere definitivamente il conflitto franco-tedesco. A tale scopo, l'attuazione del piano Schuman (che peraltro, si noti *en passant*, è collimato nel lungo periodo all'obiettivo degli Stati Uniti d'Europa) è considerata il primo passo nella giusta direzione dell'unificazione europea. Tuttavia, negli anni Sessanta, Hallstein tende a differenziarsi sul piano teorico dal funzionalismo monnetiano, accentuando da un lato l'influenza possibile sul processo europeo dell'autoctona tradizione federalista tedesca, dall'altro facendo notare la graduale trasformazione della sfera del "politico", che il processo di unificazione europea a suo parere necessariamente comporta. In realtà, Hallstein giunge a considerare l'unità europea come "la sfida e l'opportunità" politiche a tutto tondo che lo spirito del tempo pone ai popoli liberi, al fine di trasformare gradualmente in meglio — ossia in senso modernizzatore e democratico — il vecchio mondo delle relazioni internazionali tra potenze dotate di sovranità assoluta. Egli esprime la convinzione che la necessità per gli stati nazionali di lavorare insieme in modo comunitario produrrà non solo la forma pacifica di coesistenza e di integrazione economica, ma anche il nuovo tipo di *zoon politikon* capace di intendere la dimensione politica a livello nazionale e sovranazionale. Per argomentare l'avanzata delle nazioni europee verso l'unità egli riprende la teorizzazione fatta da Alexis de Tocqueville ne *La democrazia in America*, quasi a unire — in controtendenza rispetto all'arrembante gollismo degli anni '60 — la cultura francese con la realtà statunitense. Quattro temi annunciati da Tocqueville, divenuti altrettanti dati di fatto alla metà del Novecento, gli sembrano di bruciante attualità: *a*) la crescita dell'interdipendenza delle nazioni e l'impossibilità per esse di restare estranee l'un l'altra a causa del *b*) progresso tecnico-industriale e *c*) dello sviluppo delle comunicazioni; infine, quarto tratto vieppiù imposto dalla piena realizzazione dei primi tre, *d*) la dominazione del mondo da parte di stati-giganti, come l'America e la Russia. Di fronte a tale evoluzione globale, che mette all'ordine del giorno l'esigenza di nuove forme di cooperazione interstatale pacifica, continua, stabile ed efficiente, l'organizzazione politica del mondo, e segnatamente dell'Europa, resta purtroppo negativamente

ancorata a un sistema di stati sovrani retti sull'anacronistico reticolo delle tradizionali relazioni internazionali di potenza.

Di qui il valore dell'iniziativa Monnet-Schuman, che supera nella costruzione comunitaria le finalità confederative mettenti capo al Consiglio d'Europa del 1949. Il dato realmente innovatore della Comunità istituita nel 1951, e in generale delle comunità funzionaliste, è visto da Hallstein nel loro carattere "sopranazionale". È questo aspetto delle nuove istituzioni comunitarie che le mette potenzialmente in grado di superare i loro limiti settoriali, e fa credere a Hallstein che, *necessariamente*, dall'integrazione economica settoriale si passerà gradualmente a una integrazione allargata orizzontalmente a tutta l'economia dei paesi membri, dall'unità economica a quella politica (89). Il termine "sopranazionale" — in quanto esponente dell'esigenza di creare un centro di direzione continentale, democratica, politica ed economica, stabile ed efficiente focalizza correttamente l'attenzione su una delle più importanti caratteristiche dell'esecutivo della CECA, l'Alta Autorità, e poi delle Commissioni della CEE e dell'Euratom: "I loro nove membri — scrive Hallstein — una volta nominati, sono completamente indipendenti dagli stati, ed è vietato a essi sollecitare o accettare istruzioni da loro. La loro responsabilità è solo nei confronti della Comunità vista come un tutto" (90). Ciò implica, per Hallstein, che una parte del potere decisionale degli stati è sottratto loro e usato da un'autorità sopranazionale, in embrione di tipo federale (91), con finalità che superano le singole ottiche e i ristretti interessi nazionali. In particolare, tale carattere sarebbe rivestito dopo il trattato di

(89) Cfr. HALLSTEIN, *Europa federazione incompiuta*, cit., p. 97: "Discorrendo ci è piaciuto paragonare il complesso della costruzione europea con un razzo a tre stadi: unione doganale — unione economica — unione politica. Il paragone non era privo di efficacia retorica, ma era inesatto teoricamente e praticamente. In realtà l'elemento politico è presente fin dall'inizio (già nell'unione doganale, almeno nella forma della politica doganale, cioè di una parte importante della politica commerciale), e a maggior ragione l'unione economica si presenta essenzialmente come una fusione di politiche". È evidente che il gradualismo hallsteiniano è inquinato da una venatura meccanicistica di fondo che, tra l'altro, è all'origine della sconfitta patita nel conflitto con de Gaulle nel 1965. Tale difetto tattico non toglie però valore alla visione complessiva delle esigenze e delle conseguenze della costruzione di un'Europa federale.

(90) Cfr. HALLSTEIN, *United Europe*, cit., p. 21.

(91) Ivi, p. 64: "Within their limits, they follow a federal pattern".

fusione degli esecutivi dell'aprile 1965 (applicato nel 1967) dalla Commissione CEE, germe di un futuro governo europeo, di cui il presidente esalta le tre funzioni di "motore", "custode" e "mediatore" riconosciutele dal trattato di Roma del 1957. Funzioni che nulla hanno a che fare con la creazione di una "eurocrazia" non legittimata dal voto popolare e lontana dai paesi membri. In realtà, anche per Hallstein, a torto identificato come il capo della nuova genìa di euroburocrati, la logica comunitaria non è finalizzata a "stabilire una lontana tecnocrazia governante a colpi di ukase da un qualche Cremlino sopranazionale" (92), bensì a dare corpo e realtà agli obiettivi dei trattati (che secondo Hallstein mettono in essere una vera e propria normativa "costituzionale" (93) di nuovo tipo) e alle decisioni politico-legislative prese dal Consiglio dei ministri su proposta della Commissione stessa. Proprio il monopolio di proposta della Commissione è visto quale tratto qualificante del suo potere, simbolo del potenziale profilo di 'governo europeo' (94). In tale prospettiva è da collocare la battaglia del presidente per dare maggiore efficienza e fluidità ai processi decisionali europei, allargando gradualmente anche l'area di incidenza del voto a maggioranza nel Consiglio, già previsto dal Trattato CEE per la terza fase del periodo transitorio, e restringendo fino al minimo l'uso del voto all'unanimità, ossia della possibilità del veto da parte degli stati membri, per i soli casi eccezionali in cui venga effettivamente messa in questione la loro sovranità in materia di vitale importanza. E questo è uno dei nodi che vengono al pettine nella crisi della "sedia vuota" del 1965.

In realtà, i paesi che scelgono l'integrazione delle economie attraverso l'unione doganale, la libertà di movimento delle merci, dei lavoratori, dei servizi e dei capitali, non decidono soltanto — secondo Hallstein — di realizzare un mero fatto giuridico-economico, ma si danno il compito, in modo forse non del tutto consapevole per alcuni dei firmatari (ben chiaro però per Schuman e Monnet), di dar vita anche a una forma politica nuova capace di influenzare fortemente la vita degli stati coinvolti e il più vasto mondo. Sotto il profilo teorico, l'integrazione comunitaria è considerata da Hallstein come una "rivoluzione incessante", a un tempo, della scienza economica e della scienza politica. Riprendendo la teoria dell'economista James Meade a proposito delle unioni economiche interstatali, afferma che quando alcuni stati mettono in comune delle funzioni economiche, avviene un trapasso di poteri economico-politici molto più forte da questi all'istanza sopranazionale (95). Analogamente, quando nel caso della CEE lo stesso trattato istitutivo prevede elasticamente un certo numero di eventualità per politiche congiunte nei campi della politica agricola, sociale, monetaria, finanziaria e fiscale, nella concorrenza, nei trasporti e nel commercio estero, "la logica dell'integrazione economica non solo guida all'unità politica attraverso la fusione degli interessi, ma anche implica l'azione politica in se stessa" (96). Non c'è nulla infatti, ribadisce Hallstein, di più politico e connesso con la sovranità degli stati della fissazione dei tassi di cambio e della politica monetaria (97). Non a caso, fin dall'inizio il processo d'integrazione economica europea fa emergere l'esigenza dell'allargamento alla politica, fallito per responsabilità francese nel caso della CED e della CEP, ma dalla stessa Francia gollista riproposto con il "piano Fouchet" in modo attenuato e coerente con criteri confederali. In proposito, Hallstein mette in guardia sul fatto che la discussione sulla necessità di una cooperazione politica "organizzata" (anche nei termini confederali di marca gollista) non può sovrapporsi o andar a scapito dell'integrazione esistente, ovvero delle istituzioni comunitarie, ma semplicemente risultare un approfondimento federale di quel tipo di

(92) Ivi, p. 22.

(93) Cfr. HALLSTEIN, *I problemi reali dell'integrazione europea*, cit., p. 6: "Il Trattato di Roma [...] è la nostra 'legge fondamentale'".

(94) In questo senso è da interpretare il gesto di far stendere un tappeto rosso nella sede di Bruxelles, un segno di distinzione usato per le massime autorità di uno stato, e quindi da usare anche per onorare il carattere sovranazionale e potenzialmente statuale del nuovo potere europeo, cfr. T. PADOA SCHIOPPA, *Europa, forza gentile*, Il Mulino, Bologna 2001, p. 141.

(95) Cfr. J. MEADE, *Problems of Economic Union*, London 1953, cit. in HALLSTEIN, *United Europe*, cit., pp. 64-65.

(96) Ivi, p. 65.

(97) È da notare che lo stesso Mario Albertini riconosce l'acutezza dell'osservazione di Hallstein che "la Comunità economica [era] un fatto politico, perché ciò che [era] messo in comune [era] il controllo politico di alcuni aspetti dell'attività economica", cfr. M. ALBERTINI, *L'unificazione europea e il potere costituente*, in ID., *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 292.

unificazione. La costruzione dell'Europa, in quanto "federazione incompiuta", non può pertanto esser prodotto di automatismi economico-burocratici, di cui delegare il controllo ad agenti privi di coscienza politica, ma deve risultare l'opera congiunta di diversi organi politico-istituzionali legittimati dai trattati a discutere e a decidere con coraggio sui problemi della graduale unificazione, tenendo conto delle sfide provenienti dal mondo più vasto della competizione tra l'oriente comunista e totalitario e l'occidente della libertà, tra nord sviluppato e sud arretrato.

6.4. *L'indirizzo "federalista europeo". Albertini e il MFE: inadeguatezza del confederalismo e del gradualismo nel problema della "costituzionalizzazione" dell'Unione europea. Una rivalutazione della sovranità e del "popolo europeo".*

La linea di pensiero sviluppata negli anni '50 e '60 in opuscoli e interventi da Spinelli (98) ha, sul piano teorico e pratico, uno svolgimento successivo in Mario Albertini. Filosofo della politica nell'Università di Pavia e presidente del MFE fino alla morte avvenuta nel 1997, Albertini è — dopo Spinelli — la figura di maggior rilievo del federalismo in Italia. Il suo principale contributo consiste nella critica della concezione dello *stato nazionale*, che funge altresì da premessa per la sistematizzazione data nel libro *Il federalismo* (99). Qui il federalismo è connesso strettamente all'aspetto di valore kantiano, la pace, e a uno di struttura istituzionale, lo stato federale, visto come superamento dello stato nazionale, sia dal punto di vista infranazionale sia da quello sovranazionale. Esso è legato infine a un aspetto storico-sociale, riposante sull'offuscamento degli antagonismi di classe e nazionali nonché allo sviluppo del pluralismo sociale e istituzionale. In tale visione, l'unione europea è una tappa intermedia e necessaria del processo che porterà alla federazione mondiale (100).

(98) Cfr. A. Spinelli, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Lacaita, Manduria 1979; ved. inoltre gli scritti raccolti a cura di S. Pistone: A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, cit.; A. Chiti Batelli, *L'idea d'Europa nel pensiero di A. Spinelli*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma, 1989; L. Levi (a cura di), *A. Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Angeli, Milano 1990.

(99) Cfr. M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Il Mulino, Bologna 1960; Id., *Il federalismo. Antologia e definizione*, Il Mulino, Bologna 1979. Su Albertini cfr. F. Terranova, *Il pensiero politico di M. Albertini*, Giuffrè, Milano 2003.

Il punto centrale del programma indicato da Albertini, fin dall'inizio degli anni Sessanta, si fonda nella implementazione della trasformazione del processo d'integrazione europea, avviata sulla scorta dei criteri funzionalisti di Jean Monnet, in quello della costituzione di una unione politica, che scaturirebbe dalla crisi necessaria in cui la prima si verrebbe a trovare per la prevedibile mancanza di volontà dei governi nazionali di rinunciare alle proprie prerogative sovrane. Il punto di partenza è nel pensiero albertiniano la critica dell'idea di nazione e del modello dello stato nazionale. L'idea di nazione, plausibile come fatto culturale (autoidentificazione linguistica, storico-tradizionale, ecc.), è illusoria e mistificante dal punto di vista del suo collegamento (a torto ritenuto intrinseco) col modello dello stato nazionale. Quel che Albertini rifiuta è, oltre a ciò, che la nazione incapsulata nello stato diventi una sorta di classificatore e di massimo divisore politico di quell'unità più vasta che è "l'intero genere umano". Perché in quanto tale, essa si trasforma in causa di scontri vieppiù distruttivi. La cultura della nazione, in questo senso creatrice dei nazionalismi, si oppone alla cosmopolita "cultura dell'unità del genere umano" che sottende come orizzonte la visione federalista. L'ideologia nazionale eleva artificiosamente a dato originario l'appartenenza nazionale e la categoria dello stato-nazione, rafforzando le tendenze nazionaliste che corrompono le ideologie tradizionali, liberaldemocratiche, socialiste o comuniste: "La nazione è il criterio con il quale è organizzato politicamente il genere umano, dunque dovrebbe essere la prima idea con la quale fare i conti" (101). Appare necessario ad Albertini tale passaggio per arrivare a una chiara visione dei compiti del presente. È in Europa, "sede storica del modello nazionale", che occorre vincere la battaglia cruciale sulla via della federalizzazione dell'intero pianeta. A tal fine s'impone la preventiva trasformazione

(100) Tutti questi motivi del pensiero albertiniano sono riproposti in due volumi di scritti (pubblicati dagli anni Sessanta in poi) editi nel 1999 dal Mulino (Bologna) a cura di N. Mosconi, intitolati l'uno *Nazionalismo e federalismo*, l'altro *Una rivoluzione pacifica*.

(101) Cfr. Albertini, *Il federalismo*, cit., p. 299.

culturale, ovvero il passaggio da una concezione nazionale a una cosmopolita e federale. In ciò risiede la sostanza dell'aspetto storico-sociale cui si lega il federalismo. La negazione della ideologia nazionalista, e l'affermazione in suo luogo di un modo di vedere e di agire federalista, non rappresenta altro che l'inveramento del valore kantiano della pace che, in quanto verità di ragione, appartiene già al patrimonio genetico del federalismo. Il "federalismo europeo", come ideologia rivoluzionaria, deve quindi porsi l'obiettivo di modificare la struttura sulla quale si regge il sistema politico attuale: lo stato nazionale. Non per negarlo totalmente, ma per superarlo condizionandone e depotenziandone la sovranità all'interno delle strutture supernazionali, di cui la federazione europea rappresenta la tappa decisiva, e la federazione mondiale il risultato finale.

In coerenza con gli insegnamenti di Spinelli e di Albertini, il movimento dei "federalisti europei", che operano in modo coordinato in Italia e negli altri paesi del vecchio continente, conduce da vari decenni battaglie ideologiche e politiche per l'istituzione della federazione europea attraverso un passaggio costituente e costituzionale (102). In questa sede, però, non interessa l'aspetto pratico, quanto soprattutto accennare ai tratti teorici più recenti dell'elaborazione "federalista europea" in merito alla critica della sovranità nazionale e alla determinazione dei caratteri costituzionali della auspicata federazione europea. Su questi temi si impegnano da decenni studiosi e militanti che danno voce a vari organi di stampa e a riviste, tra cui "L'Unità Europea", "Il Federalista", "Piemonteuropa", "The Federalist Debate" (103).

Le argomentazioni dei "federalisti europei" si appuntano oggi

(102) Come afferma S. Pistone nell'introduzione alla cit. edizione anastatica di SPINELLI-ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, p. XI, "il MFE ha in effetti costantemente conseguito con una incrollabile coerenza la creazione di un vero e proprio stato federale europeo (che avrebbe dovuto comprendere progressivamente l'intera Europa) e la convocazione di una assemblea costituente europea democraticamente rappresentativa come metodo insostituibile per giungere effettivamente all'unificazione irreversibile dell'Europa".

(103) Cfr. in particolare: *Fine della politica?*, "Il Federalista", XXXVIII, 1996, n. 2, pp. 86-90; F. ROSSOLILLO, *Dall'unione alla federazione: l'Europa e la questione dello Stato e della sovranità*, "L'Unità Europea", XXVI, 2000, nn. 321-322, pp. 26-27; S. PISTONE, *Sovranità europea*, "Piemonteuropa", XXV, 2000, n. 3, pp. 1-3; ID., *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea*, ivi, XXVI, 2001, n. 3, pp.

sul riconoscimento che il metodo "gradualistico" — espressione che sottintende il richiamo sia alle posizioni funzionalistico-comunitarie da Jean Monnet in poi, sia a quelle di tipo confederalista —, ha definitivamente esaurito il proprio compito nei riguardi dello sviluppo ulteriore dell'Unione Europea con la realizzazione della moneta unica, ed è divenuto un freno paralizzante nel processo di unificazione. La tematica della crisi dello stato nazionale, riproposta sostanzialmente nelle forme teorizzate da Spinelli e Albertini e attualizzata alla luce dell'aggravamento causato dai processi di globalizzazione, mette in luce la necessità di un salto di qualità che sia tale da portare, tramite un passaggio costituente, a un vero e proprio stato federale europeo prima che l'allargamento previsto ai paesi dell'Est e del Mediterraneo, e le sempre più urgenti esigenze di governo democratico continentale, non conducano anche alla disgregazione del tessuto comunitario dell'Unione e alla sua degenerazione in una sorta di mera unione di libero scambio e di imbelle "società delle nazioni".

L'erosione della "sovranità nazionale", pur se accresciuta secondo i "federalisti europei" dall'interdipendenza economica e militare a livello globale, non è accompagnata da un accrescimento di "sovranità europea". Sicché la sovranità nazionale non è affatto "evaporata" in una sorta di "*multilevel governance*", ma resta prerogativa degli stati nazionali, i quali cercano di guidare e sfruttare i processi di progressiva eliminazione delle barriere nazionali ai fini di un recupero imprevedibile di influenza a livello sovranazionale (104). I "federalisti europei", sfumando i toni della condanna a tutto tondo del dogma della sovranità esclusiva e illimitata dello stato nazionale precedentemente affermata in un diverso contesto da Spinelli e Albertini, denunciano piuttosto con preoccupazione il fatto che tale critica doverosa abbia in taluni autori portato paradossalmente alla denuncia della scomparsa della sovranità *tout court*. Con la conse-

10-12; *For a Federal European Constitution*, "The Federalist Debate", XIV, 2001, n. 2, pp. 23-32.

(104) Conferma questa tesi, almeno dal punto di vista della riappropriazione di poteri da parte degli stati, T. BÖRZEL, *Föderative Staaten in einer entgrenzten Welt*, in *Föderalismus*, a cura di A. BENZ e G. LEHMBRUCH, cit., p. 369; di diverso e opposto avviso è G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione*, in G. BONACCHI (a cura di), *Una Costituzione senza stato*, cit., pp. 119-144.

guenza di far mettere in secondo piano che invece la sovranità — se correttamente intesa e condivisa — svolge compiti irrinunciabili di ordinamento, mantenimento e sviluppo sociale e civile. Essa ha pur sempre la funzione di legittimare i processi decisionali a livello legislativo e di governo, di escludere cadute nell'anarchia, di fondare in democrazia la certezza del diritto e della solidarietà tra i cittadini (105). Non alla distruzione della sovranità statale occorre mirare, ma alla sua diversa dislocazione tra istanze europee e nazionali, nell'epoca in cui la forma "stato-nazione" manifesta crescenti incapacità di intervento a livello continentale e globale. In tal senso è da intendere il superamento dello stato-nazione. Viceversa, chi sostenga l'avvenuta distruzione della sovranità in assoluto, in realtà rischia di farsi paladino subordinato dell'unico "sovrano" nazionale capace di interventi globali, ossia degli Stati Uniti d'America.

Lungi pertanto dall'accettare "il declino della statualità" (106), il nodo da sciogliere è ancora sempre quello dell'alternativa tra federazione e confederazione (107): "trasferire la sovranità" dagli stati nazionali alla federazione europea significa accrescere e trasformare qualitativamente l'embrione federale già presente nel tessuto comunitario dell'Unione Europea, che deve esser dotata di vera sovranità federale, cosa che prevede la condivisione di questa con gli stati nazionali. Lo stato federale europeo non dovrà essere un "superstato", perché anzi "esso avrà caratteristiche diverse ed originali rispetto ai sistemi federali finora realizzati, perché si tratta, per la prima volta nella storia, di federare stati nazionali storicamente consolidati e un continente caratterizzato da un pluralismo (che è una grandissima ricchezza da tutelare e valorizzare) culturale, linguistico, religioso, economico-sociale che non ha eguali nel mondo" (108). Pertanto federalismo decentrato e sussidiarietà sono le risposte ai timori di accentramento statalista a livello europeo. Si tratterebbe in sostanza di fondere taluni aspetti dei modelli duale e cooperativo del federalismo. Requisiti fondamentali della federazione europea dovranno essere: 1) competenza esclusiva in materia di moneta, difesa e politica estera; 2) competenza concorrente su tutte le altre materie in base al principio di sussidiarietà; 3) trasformazione del Consiglio dei ministri nella camera territoriale degli stati e sua privazione della competenza legislativa esclusiva; 4) competenza legislativa piena al Parlamento europeo, che la eserciti su un piano di parità con la Camera degli stati; 5) trasformazione del Consiglio europeo nella Presidenza collegiale dell'Unione; 6) trasformazione della Commissione nel governo dell'Unione, nominato dalla Presidenza collegiale e responsabile di fronte al Parlamento; 7) estensione del processo decisionale a maggioranza, tranne che in particolari materie di rilevanza costituzionale; 8) esclusione del diritto di secessione. Di particolare importanza è, secondo i "federalisti europei", la procedura costituente — in luogo di quella intergovernativa finora seguita — per arrivare a cogliere tale obiettivo. Non è da escludere infine che, di fronte a insuperabili resistenze euroscettiche, si renda necessaria la combinazione di due momenti successivi: la creazione di un "nucleo federale" ristretto, convivente con l'Unione Europea più larga, nell'attesa che grazie a un'adeguata strategia che contemperi iniziative politiche con clausole e formule già sperimentate (*opting out*, geometrie variabili, cooperazioni rafforzate (109) si creino le condizioni per l'ingresso degli altri paesi nella federazione.

I "federalisti europei" si rendono conto che un simile obiettivo non è realizzabile senza che si crei un presupposto forte di legittimazione finora mancante, ovvero un "potere costituente" che non può provenire da operazioni di ingegneria costituzionale o da inter-

(105) Cfr. PISTONE, *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea*, cit., p. 11, "La sovranità, intesa come potere di decidere in ultima istanza (e implicante il monopolio della forza legittima), è in realtà la condizione della validità e dell'efficacia del diritto e quindi il presupposto della possibilità stessa di impegnarsi per il conseguimento del bene comune".

(106) Cfr. PISTONE, introd. alla cit. edizione anastatica di SPINELLI-ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, p. XIX.

(107) Cfr. PISTONE, *Dopo l'introduzione dell'euro, una Costituzione federale europea*, cit., p. 11: "La dicotomia federazione-confederazione mantiene intatta la sua validità".

(108) Cfr. PISTONE, introd. alla cit. edizione anastatica di SPINELLI-ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, p. XVIII. Sugli aspetti socio-economici del progetto "federalista europeo" cfr. *Federalismo fiscale: una nuova sfida per l'Europa*, a cura di A. MAJOCCHI e D. VELO, Padova 1999; *Il governo dell'economia in Europa e in Italia*, a cura di G. MONTANI e D. VELO, Milano 2000.

(109) Cfr. *L'Europa a geometria variabile: transizione verso l'integrazione*, a cura di P. MAILLET e D. VELO, L'Harmattan Italia, Torino 1996.

venti governativi dall'alto. Occorre invece uno sviluppo inedito di un'identità collettiva europea che superi il minimo denominatore comune, culturale o economico, costruito nei secoli e nell'esperienza comunitaria, e si qualifichi in senso politico e sociale al fine di determinare un consistente e sufficiente senso di appartenenza. Insomma, si pone — non da oggi, ma dai tempi di Spinelli e Albertini — il problema della definizione di un "popolo europeo" (110). Questo fu ed è compreso dai massimi dirigenti del MFE prevalentemente nel senso sociologico e storico-politico di "una comunità di cittadini che [sono] gravemente danneggiati nei loro interessi materiali e nelle loro esigenze ideali dalla crisi storica degli stati nazionali sovrani (i quali devono essere considerati illegittimi perché ormai strutturalmente incapaci di perseguire efficacemente i compiti — benessere economico, sicurezza, libertà — in funzione dei quali sono stati costruiti) e che [aspirano], sia pure confusamente, al superamento di questa situazione attraverso l'unità europea" (111). Non potendosi esprimere tale aspirazione nei limiti strutturali e procedurali nazionali, il compito dei "federalisti europei" è pertanto "di creare degli strumenti di azione politica sopranazionale in grado di permettere al popolo europeo di prendere coscienza della necessità di costruire la federazione europea attraverso il metodo costituente e di far valere questa volontà al di fuori dei

(110) Albertini, in particolare, ha dedicato, sulla scorta della base teorica di critica allo stato nazionale costruita nei suoi libri più importanti, scritti e iniziative costanti nel tempo alla chiarificazione del concetto (e al "censimento") del popolo europeo, cfr. tra gli altri M. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo*, in "Europa federata", 25. 1. 1956, ora in ID., *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, cit., pp. 85-90; *L'Europe des états, l'Europe du marché commun et l'Europe du peuple fédéral européen*, "Il Federalista", IV, 1962, 2, pp. 187-193; *Il censimento volontario del popolo federale europeo*, "Il Giornale del censimento", 1966, 3, ora in ID., *Una rivoluzione pacifica*, cit., pp. 145-152; *L'identità europea*, "Il Federalista", XIX, 1977, 3, pp. 180-183; *L'Europa sulla soglia dell'Unione*, ivi, XXVIII, 1986, 1, pp. 25-37; *Un progetto di manifesto del federalismo europeo*, ivi, XXXIV, 1992, 1, pp. 71-89; *La strategia della lotta per l'Europa*, ivi, XXXVIII, 1996, 1, pp. 55-67. Per la ricostruzione della questione del "popolo europeo" nell'esperienza del MFE cfr. l'*Introduzione* di S. PISTONE alla ristampa anastatica del periodico spinelliano "Popolo Europeo", 1958-1964, a cura della Consulta Europea del Consiglio Regionale del Piemonte, Industria grafica ed Editoriale, Torino 2001, pp. 9-25.

(111) Ivi, p. 15. Cfr. anche PUBLIUS, *Una Costituzione federale per l'Europa*, "Il Federalista", XLII, 2000, 3, p. 302.

condizionamenti prodotti dalle istituzioni politiche nazionali" (112). Il "popolo europeo", in tale accezione, è identificabile dunque potenzialmente con tutti i cittadini europei (europeismo organizzabile), a partire però dall'avanguardia dei più consapevoli eurofederalisti che mobilità il corpo grosso di coloro che non hanno "coscienza" di esserlo (europeismo organizzato, ovvero, con le parole di Albertini, "il popolo europeo ha la realtà dell'azione politica dei federalisti che hanno capito" (113). È evidente, da tale impianto, la connotazione movimentista e ideologica che tradisce sfumature di una sorta di "leninismo europeista", nel senso dell'avanguardia cosciente che dirige e organizza la spontaneità, aspetto che d'altra parte è connesso con la formazione originaria del primo fondatore del MFE.

In coerenza con quanto detto si realizza l'impegno a mobilitare, tramite campagne propagandistiche (a partire dall'iniziativa, poi fallita, del Congresso del popolo europeo (114) mirante a ottenere legittimità democratica e peso politico indispensabili per forzare i governi alla convocazione della costituente europea) e referendarie negli anni '60 e '70. Un movimento che trova nuova motivazione, anche sul piano ideale, dall'obiettivo dell'elezione diretta del Parlamento europeo raggiunto nel 1979, una tappa che conferisce visibilità inedita a una sorta di soggetto politico parzialmente rappresentativo, l'insieme degli elettori europei, che sembra dare maggiore concretezza al discorso del "popolo europeo" (115). In conclusione, la concezione "federalista europea" del "popolo europeo" si pone nei limiti della costruzione di un movimento sempre più vasto e capace di maturare nel frattempo, grazie alla mobilitazione e all'azione di chiarimento e di propaganda ideologica e politica, "un vincolo di identità politica, sociale, culturale e il senso di appartenenza e di identificazione con un organismo comune avvertito come tale e al cui sviluppo si sentano partecipi" (116). Di qui lo sviluppo

(112) *Ibidem*.

(113) Cfr. ALBERTINI, *La nascita del popolo europeo*, cit., p. 90.

(114) Cfr. C. ROGNONI VERCELLI, *Il Congresso del popolo europeo*, in *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, cit., pp. 373-398.

(115) Cfr. le interessanti considerazioni di G. COTTURRI, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001, pp. 77-99.

(116) Cfr. U. MORELLI, *La Costituzione europea: il modello federalista*, in *Diritti e*

necessario di un *ethos* condiviso, la creazione di un *demos* a partire dal dato consistente del corpo elettorale europeo da uniformare tramite l'istituzione di un unico sistema elettorale e dall'estensione dei diritti di cittadinanza, e di un *ethnos* che si consolidi grazie al dialogo interculturale, scambi scolastici, programmi televisivi comuni, ecc. Tutto ciò, però, è ritenuto possibile solo a seguito dell'istituzione di un livello di statualità europea che è conseguenza dell'approvazione di una costituzione continentale: non esiste un prima e un dopo, vi è un processo circolare, "stato e popolo nascono insieme". Come d'altra parte, si afferma, è avvenuto nel processo di formazione degli stati nazionali nell'Ottocento.

Da questa ricostruzione, per quanto succinta, si comprende come sia ben presente (e condivisibile) nella posizione "federalista europea" la visione progressiva del "popolo europeo" sotto il profilo sociologico, storico-politico, ideologico e movimentistico. A essa manca, però, un'impostazione e una soluzione convincente sul piano della giustificazione filosofico-giuridica e istituzionale, ai fini della legittimazione del soggetto del potere costituente europeo. Tale carenza non è casuale, ma corrisponde a una più generale aporia caratterizzante il pensiero federalista (tranne alcune eccezioni, come Trentin) rispetto alla problematica europea. Ciò si riflette sulle difficoltà, che gli vengono poste in quanto paradigma positivo di superamento effettivo della sovranità statalnazionale, dall'esistenza di forti identità nazionali e strutture statali che si oppongono tenacemente a passaggi decisivi in direzione di un livello solido di federalità europea.

7. *L'approdo federale derivante dal "paradigma comunicativo" di Habermas.*

Proprio l'aporia sopraddetta nella posizione eurofederalista a proposito della fondazione e della definizione teoriche del "popolo

costituzione nell'Unione Europea. La Carta dei diritti nell'ottica del costituzionalismo europeo, a cura di G. ZAGREBELSKY, Laterza, Roma/Bari 2002, p. 49. Ringrazio S. Dellavalle per avermi dato la possibilità di consultare questa pubblicazione ancora in bozza provvisoria. Cfr. anche L. LEVI, *Quali istituzioni per l'Europa? Modelli costituzionali a confronto*, in *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, a cura di U. MORELLI, Celid, Torino 2000, pp. 191-214. Sullo sviluppo storico dell'identità europea cfr. H. MIKKELI, *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, Il Mulino, Bologna 2002.

europeo", e della conseguente lacunosità nel processo teorico di legittimazione di un "potere costituente" europeo, fa apprezzare il tentativo di critica alla sovranità dello stato-nazione e di elaborazione federaleuropeista proveniente dalla filosofia habermasiana della comunicazione e dell'approccio discorsivo. Non voglio affermare che Habermas sia inquadrabile nella tradizione di pensiero federalista. Tuttavia, soprattutto nelle opere dell'ultimo decennio (117), il filosofo francofortese chiarendo bene quali limiti incontri lo stato nazionale — nell'epoca della sua crisi — dalla doppia contestazione mossagli dal multiculturalismo all'interno e dalla globalizzazione all'esterno, arriva a chiedersi se all'interno di tale forma politica esista ancora oggi "la possibilità di coniugare "nazione dei cittadini" e "nazione etnica", ordine giuridico e cultura popolare" (118). Di qui procede ad affermare la necessità di un non impossibile allargamento della democrazia, oltre i confini dello stato nazionale, nella federazione europea (119). Questo approdo certamente lo colloca, pur con la sua peculiare argomentazione, in una posizione convergente con l'europeismo federalista. A mio avviso, il suo impegno si rivela particolarmente prezioso nel contrastare l'euroscetticismo ricorrente in merito al problema del superamento del deficit democratico europeo e dell'individuazione di un legittimo e

(117) Cfr. in particolare tra gli scritti più recenti: J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1992 (trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. CEPPA, Guerini, Milano 1996); *Die Einbeziehung des Anderen*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1996 (trad. it. *L'inclusione dell'altro*, a cura di L. CEPPA, Feltrinelli, Milano 1998); *Die Postnationale Konstellation*, Suhrkamp, Frankfurt/M. 1998 (trad. it. *La costellazione postnazionale*, cit.); *Si, voglio una Costituzione per l'Europa federale*, 2000, in *http://www.caffeeuropa.it/attualita/112 attualitahabermas.hatml; Warum braucht Europa eine Verfassung?*, 2001, in *http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127-verfassung-lang-html* (trad. it. *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, in *Diritti e costituzione nell'Unione Europea. La Carta dei diritti nell'ottica del costituzionalismo europeo*, cit., pp. 63-79). Sul rapporto tra tale concezione e le dimensioni dell'etica, della morale e del diritto cfr. anche L. CEPPA, *Pluralismo etico e universalismo morale in Habermas*, "Teoria politica", 1997, n. 2, pp. 97-112.

(118) Cfr. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro*, cit., p. 130.

(119) Cfr. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione?*, cit., p. 63: "In effetti, la sfida non consiste tanto nell'invenzione di qualcosa di nuovo, ma piuttosto nella conservazione delle grandi conquiste dello stato nazionale europeo anche oltre le frontiere della nazione e in un altro formato".

coerentemente fondato soggetto costituente europeo, appunto il "popolo europeo". Per illustrare tale opinione, vorrei qui utilizzare, in proposito, l'interessante e originale chiave di lettura del contributo filosofico-politico habermasiano proposta da Sergio Dellavalle in relazione al problema del superamento del concetto esclusivo di cittadinanza statalnazionale, in collegamento con la problematica della "costituzionalizzazione" europea (120). Nel libro di Dellavalle si può seguire l'elaborazione comparata degli elementi concettuali del "paradigma comunicativo" — che vi si fa sfruttando un ingegnoso schematismo che contrappone i tre paradigmi fondamentali delle idee di nazione, cittadinanza e popolo: "l'olistico" (121), "l'individua-

(120) S. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano 2002.

(121) Scrive Dellavalle, ivi, che, secondo l'approccio olistico (discusso alle pp. 94-175), "il popolo nella sua totalità rappresenta un'entità ontologicamente diversa e assiologicamente superiore rispetto alla somma degli individui che lo compongono" (p. 10). Di conseguenza alla base del modello olistico dev'esserci "una base comunicativa condivisa" di valori sostantivi tra cui centralità assume la nazionalità, che i suoi sostenitori "identificano erroneamente in forma esclusiva con la comunità linguistica che sta alla base della nazione — quale presupposto non neutrale per lo svolgersi corretto dei processi deliberativi che contraddistinguono la democrazia" (p. 11). Ne consegue l'opposizione euroscettica, "nostalgica" o "capziosa" (p. 201) a sviluppi europei che oltrepassino la soglia di una confederazione di nazioni ("Europa delle patrie") in direzione di una unità federale. Di qui la contrarietà a che si parli di "potere costituente europeo". In merito cfr. anche la discussione tra D. GRIMM (*Una costituzione per l'Europa?*) e J. HABERMAS (*Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*) ne *Il futuro della costituzione*, a cura di G. ZAGREBELSKY, P. P. PORTINARO, J. LUTHER, Einaudi, Torino 1996, pp. 339-376.

In realtà, va fatto un appunto alla trattazione riservata da Dellavalle al "paradigma olistico" nel passo che riguarda la pretesa dell'esistenza di un'effettiva e completa unità sostanziale identitaria a livello nazionale e della conseguente "comunicazione nazionale". Nel senso che Dellavalle concede troppo a tale asserzione. È vero che il fondamento di questa è più rilevabile, benché con limiti storici visibili, in stati come la Germania o la Francia. Esso è, però, posto in seria discussione a partire dalla seconda metà del Novecento in stati come il Belgio e, in misura minore, in Italia o in Spagna, da parte degli orientamenti ideali e dei movimenti che si rifanno alle minoranze o alle forti identità regionali, alle cosiddette "nazioni senza stato". Sul problema dell'identità nazionale italiana formano, per esempio, un interessante contrappunto le due opere che, con diversa ottica, metodologia e argomentazione, si pongono fino a oggi come il punto iniziale e finale di tale riflessione: cfr. G. BOLLATI, *L'italiano*, Einaudi, Torino 1983; E. GALLI DELLA LOGGIA, *L'identità italiana*, Il Mulino, Bologna 1998. Da più parti si afferma la rimessa in questione delle "identità nazionali", per "decostruirle" nelle componenti

listico" (122) e, appunto, il "comunicativo" —, e delle conseguenze della sua applicazione all'idea della costituzione europea. La tesi di Dellavalle è che il paradigma habermasiano è in grado di far superare i limiti sostanziali o formali degli altri due, ed è capace di rispondere positivamente all'esigenza fondamentale "di individuare un'arena specificamente europea, la quale soddisfi i criteri di una comunicazione autenticamente politica, senza per questo dover ricadere sui contenuti dell'identità culturale degli stati-nazione o pretendere di creare — o riscoprire — un'improbabile omogeneità europea" (123). In sostanza, secondo Dellavalle, il "paradigma comunicativo" fornisce le basi concettuali per separare in modo coerente il momento dell'interazione politica da quello dell'identità nazionale, culturale e religiosa, ovvero la nazionalità dalla cittadinanza, rendendo possibile il processo di creazione di un soggetto, di un'iden-

regionali etnico-storiche e ulteriormente restringerne la portata a fini politici. Su ciò si sono ampiamente espressi anche pensatori federalisti come Elazar e Albertini. Per un'informazione introduttiva a questo complesso problema — che non è possibile approfondire in questa sede — si rinvia a: A. MELUCCI, M. DIANI, *Nazioni senza stato. I movimenti etnico-nazionali in Occidente*, Loescher, Torino 1983; A. CHITI BATELLI, *La dimensione europea delle autonomie e l'Italia*, Angeli, Milano 1984; *Letture su stato nazionale e nazionalismo*, a cura di L. LEVI, Celid, Torino 1995; *Nazionalismi e conflitti etnici nell'Europa orientale*, a cura di M. BUTTINO e G. RUTTO, Feltrinelli, Milano 1997 (di cui si segnala il contributo di C. LIERMANN, *Intellettuali e questione nazionale in Germania oggi*, pp. 51-64).

(122) Scrive DELLAVALLE, ivi, che, secondo l'approccio individualistico (discusso alle pp. 176-205), "l'insieme socio-politico altro non è che la somma ordinata dei singoli che lo costituiscono" (p. 10). Secondo tale concezione, che vede nella convivenza socio-politica una questione di mera opportunità, priva di dimensione assiopoietica, uno sviluppo istituzionale verso l'unificazione europea, ovvero verso la creazione di un grado di sovranazionalità europea, reso necessario dallo sfaldamento della statualità tradizionale, "va considerato come positivo nella misura in cui ottimizza le possibilità di benessere dei singoli" (p. 11). È connaturato a tale approccio, estrinsecantesi nella formazione di una "teoria della sovranazionalità", l'insufficiente "riflessione sulle condizioni di legittimità delle istituzioni europee, la quale non può limitarsi alla garanzia del maggior numero possibile di opzioni per i singoli, bensì deve basarsi sulla consapevole investitura da parte di una cittadinanza europea chiamata a esercitare il suo potere sovrano". Se pur dunque i sostenitori dell'approccio individualistico danno supporto concettuale alla formazione di un "potere costituente europeo", ciò avviene "al prezzo di un grave impoverimento della dimensione normativa della legittimità del potere politico" (*ibidem*).

(123) Ivi, p. 203.

tità e di una sfera di attività politica finalizzati alla produzione di una costituzione unitaria europea non confliggente con le esigenze nazionali.

In estrema sintesi, il "paradigma comunicativo" afferma che l'individuo, "visto come inserito in una rete di interazioni le quali si estendono su tutta la sua sfera esperienziale e nelle quali si realizza la sintesi tra il momento dell'individualità autoreferenziale e quello dell'appartenenza sociale" (124), grazie alla sua razionalità teleologica e alla strategia comunicativa — che gli impone di confrontarsi con gli altri sui fini e sui contenuti dell'agire attraverso un discorso che, per realizzarsi positivamente, dev'esser rispettoso, tollerante, pronto a riconoscere pari dignità e validità agli argomenti altrui — può raggiungere una verità consensualmente definita attraverso l'uso del "principio del miglior argomento". Questa concezione delle relazioni interpersonali, non escludente terzi in nome di chiusure nascenti da appartenenze religiose, cultural-linguistiche o d'altro tipo, né tendente alla massimizzazione del vantaggio individuale (perciò sfuggente ai limiti intrinseci dei primi due paradigmi), può esser applicata pragmaticamente nell'ambito della politica, della morale e dell'etica ottenendo risultati più o meno soddisfacenti. Il punto cruciale, però, secondo Dellavalle, sta nel fatto che il "paradigma comunicativo" consente di distinguere chiaramente il "codice" interattivo che presiede ai vari tipi di "comunicazione" pratica, ovvero politica, morale ed etica. Per cui, sottolinea Dellavalle, "proprio questa attenzione nel tenere rigorosamente distinti i discorsi che, seppur storicamente sovrapposti, procedono concettualmente sulla base di codici diversi, ci permette di applicare con profitto il paradigma comunicativo alla questione del costituzionalismo europeo e, in particolare, alla tematica dell'articolazione teorica dei fondamenti di quello che potrebbe esser definito un "potere costituente europeo"" (125).

Poste tali premesse, nella prospettiva della creazione di una fonte di legittimità per il soggetto europeo, si rende possibile svincolare nella sfera dell'etica (che risponde alla domanda generale "come vogliamo vivere?") il piano dell'integrazione di determinati

(124) Ivi, p. 206.
(125) Ivi, p. 210.

gruppi e subculture nazionali e infranazionali da quello dell'astratta integrazione politica, che riguarda in modo uniforme tutti i cittadini di un aggregato più vasto. Mentre sul primo piano avviene l'interazione tra i membri di una comunità unita da valori sostantivi (fede religiosa, tradizioni culturali, appartenenze linguistiche, ecc.), sul secondo si sviluppa il confronto tra semplici cittadini per determinare consensualmente — pur sempre nel rispetto dei valori predetti — le forme della convivenza politica, che si traducono nei valori che presiedono alle formule del diritto a partire dalle norme costituzionali, e nelle istituzioni con queste coerenti. Tale distinzione rende possibile scindere la specificità dell'aspetto nazionale da quella dello stato di diritto, l'appartenenza culturale dalla cittadinanza. Rispetto allo stato nazionale, che storicamente invece ha mescolato inestricabilmente questi due piani, ciò implica un'inversione radicale di marcia (ma non un suo superamento, se con tale termine si intende la sua sparizione). In realtà, come afferma Habermas, quel che è sempre più impellente fare — nella situazione di avanzante multiculturalità e in un'Europa che vuole mandar avanti il processo di unione sempre più intima previsto nei preamboli dei trattati comunitari — è proprio la separazione della miscela perversa di interazione politica e culturale, di identità, di appartenenze nazionali e cittadinanza politica, al fine di arrivare a definire un "popolo" di cittadini svincolato da legami prepolitici. Gli individui del "paradigma comunicativo", impegnati nell'interazione pragmatica sul piano etico, giungono così in ultima istanza a costituire un "insieme di cittadini di una collettività politica, [...] cittadini dello stato democratico di diritto [...], autori delle leggi, nei confronti delle quali, in quanto destinatari delle medesime, sono tenuti all'obbedienza" (126). Il cemento che unisce un siffatto "insieme popolare" non può naturalmente essere l'olistico patriottismo nazionale, ma il "patriottismo costituzionale" e, nella fattispecie, un patriottismo costituzionale europeo (127). A questo genere di "popolo" appartiene anche

(126) Ivi, p. 216.
(127) Una lettura critica dell'analisi habermasiana, specie in relazione all'argomentazione del concetto di "patriottismo della costituzione" si ha in G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna 1993, pp. 126-135. Di Rusconi, il quale, pur con ricorrenti riflessioni tendenzialmente scettiche, afferma di credere alla

l'identità del "popolo europeo", da cui può scaturire un nuovo potere costituente. Scrive Dellavalle: "Grazie alla distinzione concettuale tra la dimensione dell'integrazione politica dei cittadini e quella dell'appartenenza culturale, etnica e nazionale, diventa cioè possibile ipotizzare una sfera politica europea, sostenuta dalle istituzioni di una crescente società civile integrata, il cui codice comunicativo consista nella formulazione e legittimazione delle norme che già oggi coinvolgono tutti i cittadini europei in quanto tali" (128). E verrebbe, per questa via, sanato il deficit democratico che affligge le istituzioni create nel corso del processo di costruzione comunitaria e confederale dell'Unione Europea. In conclusione, l'elaborazione habermasiana sarebbe l'unica capace di fornire "una base normativamente accettabile all'individuazione di un potere costituente specificamente europeo" (129). In conformità con essa, l'Unione Europea sarebbe considerata alla stregua di uno stato federale sovranazionale, dotata di una propria specie di sovranità con proprie istituzioni democratiche scaturenti dalla legittimazione del "popolo dei cittadini europei". In effetti Habermas ha sostenuto e sostiene con forza l'opzione federale europea all'interno di quella che chiama la "costellazione postnazionale" nell'epoca della globalizzazione.

8. *Un nuovo paradigma "federalista-comunicativo" funzionale all'unità statale europea?*

L'interessante punto di vista habermasiano riproposto da Dellavalle, nell'indicare l'idoneità del "paradigma comunicativo" in funzione della "costituzione" europea attraverso il "popolo europeo" inteso come potere costituente (130), mi pare del tutto condi-

possibilità del costituirsi di un *demos* europeo a seguito dell'intensificazione della comunicazione sovranazionale, cfr.: *Patria e repubblica*, Il Mulino, Bologna 1997, pp. 84-93; *Cittadinanza e costituzione*, in *Identità culturale europea*, a cura di L. PASSERINI, La Nuova Italia, Firenze 1998, pp. 133-153; *Appartenenza e cittadinanza tra dimensione nazionale e dimensione europea. Intervista*, in *Interviste sull'Europa*, a cura di A. LORETONI, Carocci, Roma 2001, pp. 121-136.

(128) *Ibidem*.

(129) Ivi, p. 217.

(130) Già nelle pagine introduttive (p. 11), Dellavalle afferma che "soltanto l'apparato concettuale che [il paradigma comunicativo] mette a disposizione permette

visibile per i federalisti, soprattutto per le risposte che dà alle argomentazioni sottostanti ai paradigmi "olistico" e "individualistico". Spiace però che esso sembri escludere un ruolo concorrente della critica federalista su problemi sui quali — con differenti approccio e metodologia — essa si confronta da molto tempo prima di Habermas. Proprio il fatto che lo scritto di Dellavalle (ma anche l'opera di Habermas) manchi di un serio confronto con la problematica federalista più tipica e tradizionale, dovrebbe indurre a riflettere se ciò non avvenga anche per responsabilità del federalismo, inteso come movimento intellettuale prima ancora che politico. In effetti, spesso vengono avanzate al federalismo (specie a quello "europeo") obiezioni di varia natura e non sempre giustificate. Per esempio, si dice che esso si misurerebbe con un paradigma tradizionale e superato della sovranità, con ciò volendosi intendere che la trasformazione (o la presunta sparizione) in corso delle sovranità statali avrebbe messo fuori gioco altresì le critiche mosse all'interno di un apparato categoriale imperniato sulla coppia federazione-confederazione, che si appunta in modo forte sulla critica della sovranità unitaria, assoluta ed esclusiva dello stato moderno. Si avrebbe pertanto un conseguente "spaesamento" per tutta la posizione "federalista europea". Si dice, poi, che sul "popolo europeo" questa oscillerebbe in misura eccessiva tra i due poli del "dover essere" e del movimentismo ideologico. Per usare una terminologia weberiana, si potrebbe tradurre tale critica affermando che il "federalismo europeo" si fonderebbe più su un'"etica della convinzione" che non su un'"etica della responsabilità". Tali critiche si manifestano in modo ancor più marcato allorché si toccano i temi della costituzione europea intesa in senso forte e pieno. Anche in questo caso, l'entrata in crisi del paradigma costituente tradizionale trascinerebbe con sé anche le posizioni che vedono in un modello federale europeo incentrato sul parlamento e sul governo responsa-

infatti di differenziare sufficientemente i modi d'essere del singolo, spiegandone l'appartenenza non contraddittoria a diverse realtà: alla comunità culturale e/o nazionale, alla collettività politica e all'insieme di tutti gli esseri umani. Distinguendo tra l'appartenenza culturale e/o nazionale e quella politica, il paradigma comunicativo dischiude la possibilità di definire con precisione una sfera specificamente europea dell'interazione politica, la quale va al di là della comunicazione nazionale, senza per questo coincidere riduttivamente con la mera tutela prepolitica degli interessi del *bourgeois*".

bile il superamento del deficit democratico dell'Unione. Si tratta di obiezioni complesse, di cui occorre tener conto, anche se talora ingenerose e ingiustificate. Si potrebbe rispondere con vari argomenti. Per esempio, che in verità oggi si assiste piuttosto a un inopinato recupero di poteri da parte degli stati nazionali dopo la lunga fase della divisione del mondo in blocchi contrapposti; che la perdita di senso del paradigma costituente tradizionale, con tutto quel che ne consegue, è un fenomeno ben chiaro sia a pensatori federalisti integrali come Rosselli e Trentin, sia a "federalisti europei" come Spinelli. E rimandare alla lettura e alla riflessione su questi autori. Ma sarebbero polemiche sterili che non aiuterebbero nell'opera di costruzione di un'Europa unita.

Tutto ciò premesso, perciò, ci si dovrebbe domandare se non sia plausibile e auspicabile una ridefinizione della critica federalista alla sovranità statalnazionale, ferme restandone le finalità generali, ai fini dell'implementazione della sua funzionalità rispetto alla tematica europeista. Penso che ciò si possa produrre a partire dall'elaborazione di un nuovo paradigma federalista, più specifico e più coerente, quindi più condivisibile sul piano teorico anche da cerchie più larghe, che riformuli e sfrutti adeguatamente i motivi ricavabili dalla letteratura presentata in questo saggio e li rielabori coniugandoli con il "paradigma comunicativo", che non appare, tutto sommato, così distante. Il paragrafo che segue è perciò dedicato a questo tentativo teorico, nel presupposto evidente che non vi sia inconciliabilità tra l'impianto "comunicativo" e quello federalista, come d'altra parte dimostra l'approdo teorico-politico del pensiero di Habermas.

Parto dalla premessa, enunciata al paragrafo 2., che l'archetipo federalista sia dato dalla convergenza nell'analisi delle esperienze qualificanti della modernità — tanto in quella sovrastatale centripeta del *Federalist* che in quella del federalismo infranazionale centrifugo rinvenibile nella vicenda del girondinismo e, per esempio, nelle teorie anticentraliste di Proudhon e Cattaneo — di diverse correnti di pensiero che però possono esser ricondotte a una teoria unitaria, peraltro tentata nell'Ottocento dallo stesso Proudhon nello scritto *Du principe fédératif* (131). Il contesto teorico generale che tutte le ricomprende è quello del contrattualismo giusnaturalista moderno,

(131) Su ciò si rinvia a MALANDRINO, *Federalismo*, cit., pp. 11-57.

come si può constatare dalle teorie dei padri della costituzione federale americana, di cui è stata dimostrata in modo convincente la filiazione dalle concezioni teologico-federali dei primi coloni americani (132). A mio avviso l'impianto federalista che se ne può desumere è singolarmente vicino a quello "comunicativo", e ciò può spiegare la confluenza delle specifiche proposte sul piano europeo. Vediamo allora come si può configurare tale fondazione federal-comunicativa.

La radice semantica delle parole "federale" e "federalismo" si trova nel vocabolo latino "*foedus*", che significa alleanza, trattato, patto, convenzione. Fin dalle origini, constatabili nella cultura latina e tramandate in quella europea occidentale, il fenomeno federale s'incardina sul concetto di un rapporto politico convenzionale e pattizio basato sulla reciproca fiducia (*fides*) dei contraenti e non sulla forza. In linea di principio, è la fede liberamente e mutualmente data che crea un'organizzazione comune e obbliga i membri di tale alleanza, più o meno durevole, a comunicarsi prestazioni, aiuto, diritti. Come è visto l'individuo capace di *foedus* e di *fides*? È un individuo-soggetto (persona individuale o gruppo formato da individui distinti con interessi comuni) che è identificabile esclusivamente dalla sua propensione e capacità positiva di contrarre e sottoscrivere un patto di fiducia con altri individui-soggetti. Ciò esclude che possa esser concepito soltanto come una monade chiusa in sé o prevalentemente egoista, poiché deve poter entrare in contatto con altri interlocutori e intrattenere rapporti in cui concede e riceve fiducia allo scopo di sottoscrivere il patto. A tal fine è necessario un confronto dialogico nel corso del quale sono portati in discussione gli argomenti migliori da entrambe le parti e, al termine, con la sottoscrizione del patto, vi sarà un riconoscimento del risultato su una base di rispetto reciproco: il *foedus* crea una comunità politica di eguali godenti pari dignità e riceventi pari soddisfazione

(132) Cfr. C. S. MCCOY, *Die Bundestradition in Theologie und politischer Ethik. Anmerkungen zum Verständnis von Verfassung und Gesellschaft der USA*, in *Konsens und Konsoziation in der politischen Theorie des frühen Föderalismus*, a cura di G. DUSO, W. KRAWIETZ e D. WYDUCKEL, Duncker & Humblot, Berlin 1997, pp. 29-46; ID. e J. W. BAKER, *Fountainhead of Federalism. Heinrich Bullinger and the Covenantal Tradition*, Louisville (Kentucky), Westminster/J. Knox Press, 1991; C. MALANDRINO, *Teologia federale*, "Il Pensiero politico", XXXII, 1999, n. 3, pp. 427-446.

degli interessi. In tal senso è anche una comunità che vive nel segno della libertà e della giustizia.

Mi pare che la figura teorica così delineata possa suffragare una immedesimazione tra l'individuo-soggetto federativo e quello "comunicativo", nel senso almeno che sia possibile affermare che il primo è necessariamente anche coincidente con il carattere "comunicativo" del secondo, mentre non si può dire altrettanto del secondo, che non necessariamente deve predisporsi alla sottoscrizione di un patto federale per conseguire il suo scopo. Va da sé che l'individuo-soggetto federativo non è contenibile nell'approccio individualistico (ed è evidentemente lontanissimo da quello olistico). Infatti l'individuo "individualistico", nel suo impianto egoista, può avere generica propensione a stipulare patti politici, ma non ha predisposizione determinata al "patto di fiducia" federale e all'ingresso in intense e fruttuose relazioni comunitarie, mentre tale caratteristica è centrale per l'individuo federativo. L'individuo-soggetto federativo è teleologico nel suo agire in quanto vuol raggiungere lo scopo di una vita comunitaria e sociale grazie al patto, che rappresenta il suo strumento di iniziativa strategica. La razionalità teleologica e strategica dell'individuo-soggetto federativo si attua dunque attraverso un confronto necessariamente verbale (la comunicazione argomentata di volontà al fine della giustificazione delle intenzioni e della legittimazione delle forme del patto) ed extraverbale (le relazioni personali in senso lato, le procedure del patto stesso, ecc.). In conclusione: l'individuo-soggetto federativo è necessariamente un soggetto che comunica al modo habermasiano, nel senso che, come scrive Dellavalle, "mira al raggiungimento di un accordo condiviso tra tutti i cointeressati, sulla base di un confronto aperto sui fini e sui contenuti dell'agire" (133). Rispetto ai limiti messi in mostra dal "paradigma comunicativo" sul piano politico interno e internazionale (134), però, quello federalista può forse intervenire con maggiore efficacia sulla prassi politica, grazie alla ricchezza pragmatica della teoria federalista dello stato (che si traduce anche, e soprattutto, nella teoria dello stato federale), a partire appunto dall'esperienza americana fino a quelle ottocentesche e novecentesche, europee e globali. Ciò dimostra la maggiore pertinenza del punto di vista federalista rispetto ai temi in discussione e la sua migliore applicabilità. Non a caso è cresciuto enormemente, come dimostra Elazar, il numero degli stati inquadrabili in maggior o minor misura nel contesto istituzionale federale. Il patto federale, infatti, non neutralizza gli interessi diversi, ma al contrario è concepito per unire le diversità rispettandole, trovando un compromesso elastico, modificabile nello spazio e nel tempo, accettabile da coloro che intendono partecipare all'unione tra eguali. Il cemento che unisce i membri del patto federale non può esser altro che un forte patriottismo repubblicano e costituzionale. Il *foedus* è la premessa della "carta" in cui vengono fissati valori e princìpi fondamentali, diritti e doveri, che stanno alla base del patriottismo federativo-costituzionale.

(133) Cfr. DELLAVALLE, *Una costituzione senza popolo?*, cit., p. 208.

(134) Ivi, pp. 208-209 e 221-225.

Gli individui-soggetti federativi esplicano la loro attività nei vari livelli di esistenza che coincidono con diversi piani di aggregazione sociale e politica, legandosi ai valori culturali e sostantivi specifici di ognuno di questi, pur rimanendo capaci di esperienze plurali e di appartenenze plurali. Dal loro vario e necessario entrare in rapporti pattizi su ognuno di tali livelli si genera una pluralità di patti federali, e di popoli federali, dai quali promana nel contempo una pluralità di poteri costitutivi (o "costituenti") federali infranazionali, nazionali e sovranazionali (135). Di qui scorre la sorgente di legittimazione po-

(135) D'altra parte una simile considerazione della cittadinanza in relazione al formarsi delle sovranità condivise sta alla base dell'approccio del federalismo moderno derivante dall'esperienza americana, cfr. FRIEDRICH, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico*, cit., p. 297: "[Il concetto nuovo di federalismo] poggia sull'idea che in un sistema federale di governo ogni cittadino appartenga a due comunità, quella del suo stato e quella della nazione; che questi due livelli di comunità debbano esser nettamente distinti e che ognuno di essi debba essere provvisto del proprio governo; e che nella strutturazione del governo della comunità più estesa gli stati componenti debbano giocare un preciso ruolo nella loro qualità di stati". Cfr. anche ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, cit., pp. 34-35: "In effetti il significato profondo della soluzione federale americana fu quello di escogitare un modo di eludere il problema della sovranità esclusiva degli stati [...] Invece di accettare le concezioni europee del XVI secolo dello stato sovrano, gli americani considerarono che la sovranità appartenesse al popolo. Le varie unità di governo — federali, statali e locali — potevano esercitare solo poteri delegati. Così era possibile che il popolo sovrano delegasse i suoi poteri al governo generale e a quelli costitutivi senza incappare, di norma, nel problema di quali di essi possedesse la

litica per ognuna delle forme statuali costituibili, corrispondenti ai rispettivi livelli di interazione politica. Gli individui-soggetti federativi sono considerabili pertanto nella sfera individuale-personale e in relazione ai gruppi di appartenenza già costituiti e legittimati: sono i "cittadini" presi singolarmente che, unitisi in popolo per una decisione esclusivamente politica, grazie a un patto "costituzionale" divengono in determinati periodi e contesti milanesi e parigini; piemontesi e bavaresi; italiani, francesi e tedeschi, ecc.; infine europei. Tutto ciò avviene senza che siano privati della genetica capacità di appartenere identitariamente ai gruppi-soggetti locali, regionali, nazionali o sovranazionali. Dal loro variegato complesso promana il "popolo" europeo, ovvero l'insieme di tutti questi individui-soggetti federativi, che si può concepire come "potere costituente" della futura federazione europea (136).

Posto che sia accettabile tale impianto teorico, l'obiezione può riguardare il posto e il ruolo che deve esser comunque detenuto

sovranità, eccetto che nel campo delle relazioni internazionali". Per popolo Elazar intende il "popolo federale" formato dall'unione dei cittadini-soggetti federativi. Tale circostanza è ricordata da Levi nel saggio introduttivo (*La federazione: costituzionalismo e democrazia*) alla cit. riedizione del *Federalista* del 1997, p. 36, laddove ricorda l'affermazione del deputato James Wilson nella Convenzione della Pennsylvania di ratifica della Costituzione federale: "Il supremo potere risiede nel popolo come fonte del governo... Esso può distribuirne una parte... ai governi degli stati e un'altra al governo degli Stati Uniti".

(136) Credo che non sia corretto, per le ragioni dette alla nota 121, contrapporre in assoluto la concretezza dei popoli fondati sull'identificazione nazionale all'astrattezza del "popolo europeo" nella definizione qui enunciata. In realtà, alcuni popoli nazionali europei (si pensi al Belgio) hanno un carattere di concretezza sostantiva non molto superiore a quello di un ipotetico popolo europeo. Ma anche altri (pochi) popoli di più sicure tradizioni e identità nazionali, come quelli francese e tedesco, subiscono negli ultimi decenni una contestazione crescente da parte delle originarie componenti minori etnico-culturali e dalle nuove immigrazioni di diversa cultura che chiedono di integrarsi e di contare politicamente. Per tutti gli stati nazionali vale sempre più in ultima istanza il ricorso al "plebiscito" soggettivistico di Renan. Ma mi chiedo: che cosa impedisce a un analogo "plebiscito" pensato in forma prevalentemente politica di applicarsi al caso europeo (magari in forma di referendum cui sottoporre un'eventuale carta costituzionale europea)? Quale ostacolo si pone al "popolo europeo" — nel più grande contesto globale — a concepirsi come costituito su una solidarietà fondata "sul sentimento dei sacrifici già fatti e di quelli che si è disposti a fare", sul passato di guerre dalle quali si vuol fuggire per sempre e sul presente dell'integrazione economica, sul consenso e sul "desiderio espresso chiaramente di continuare la vita in comune"?

dagli stati nazionali, che sono ancor oggi i soggetti aventi il maggior peso (se non esclusivo) in termini di identità nazionale e poteri sovrani in Europa. È evidente che non è ammissibile, per la natura stessa del paradigma appena enunciato, alcuna ipotesi di emarginazione o superamento degli stati nazionali, così come delle realtà regionali o locali. È anzi da supporre l'arricchimento dei loro aspetti etnico-culturali e sociali, nel mantenimento di precisi poteri nazionali di decisione di ultima istanza (penso, per esempio, al potere di grazia), e di competenze politico-amministrative per tutto ciò che attiene al territorio e alla popolazione di ognuno secondo un'ampia realizzazione del principio di sussidiarietà. Credo che il paradigma federalista-comunicativo testé tracciato possa ammettere agevolmente tutto ciò. Ma nel presupposto necessario del venir meno dell'esclusività e dell'assolutezza della sovranità nazionale, in quanto il paradigma federalista-comunicativo: *a*) proclama l'intangibilità dei valori e degli interessi sostantivi propri di ciascun livello di aggregazione socioculturale, purché naturalmente questi siano posti in modo da evitare che qualcuno di loro si trovi in conflitto irrimediabile sul piano politico con quelli di qualche altro livello di appartenenza; *b*) afferma la cittadinanza contestuale e plurale, quindi non crea subordinazione gerarchica tra le differenti forme in cui essa si esprime; *c*) sottolinea l'esigenza di un patriottismo costituzionale sia al livello nazionale che al livello europeo, lasciando campo libero allo sviluppo di patriottismi culturali, nel presupposto ammissibile che i secondi non si pongano in conflittualità con i primi; *d*) attesta, attraverso la teoria dello stato federale, che agli stati nazionali sia dato un ruolo di primo piano sia nella fase di costituzione della federazione europea con una presenza diretta, sia nella fase di istituzionalizzazione a regime, attraverso il modello parlamentare bicamerale e la costituzione di una Camera degli stati dotata di ampi poteri legislativi e di controllo politico. Del pari, il paradigma federalista comunicativo non si pone in contrasto irresolubile con le esigenze rappresentate nelle ipotesi di *multilevel systems of government*, in quanto può contemperare il contributo di partecipazione e direzione della cosa pubblica proveniente da vari soggetti pubblici e privati, statali e non, ai vari livelli di governo della statualità federale infra- e sovranazionale, pur mantenendo i caratteri di maggior

definitezza istituzionale e di bilanciamento e separazione dei poteri sui piani verticale e orizzontale che gli sono propri ([137]).

Se il paradigma federalista-comunicativo qui abbozzato può risultare plausibile, ci si deve domandare in quale relazione si ponga con la tradizionale critica federalista alla sovranità dello stato nazionale e con la prospettiva di una costituzione federale europea. La prima risposta è che in entrambi i casi è possibile l'utile integrazione tra il nuovo e il vecchio paradigma. In effetti, è intrinseca al nuovo una concezione relativizzante e pluralistica delle sovranità statuali ai vari livelli, considerato il presupposto dell'esistenza di realtà statuali infra- e sovranazionali. Rispetto al vecchio, inoltre, il nuovo paradigma sopra delineato dà maggior concretezza e individualità al soggetto e al processo costituenti europei con l'indicare precisamente, in accordo col "paradigma comunicativo", l'identità di un possibile "popolo europeo" connotato politicamente e non affermato sulla scorta di asserzioni meramente prepolitiche di natura etnico-culturale, morale, ideologica o movimentistica.

([137]) In questo senso mi pare che vadano a vuoto le critiche riprese da G. MARRAMAO, *L'Europa dopo il Leviatano. Unità e pluralità nel processo di costituzionalizzazione*, "Teoria politica", XVII, n. 2, 15-16 dicembre 2000, pp. 51-52 (sulla scorta, tra gli altri, di G. AMATO, *L'originalità istituzionale dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva*, Atti del Seminario internazionale organizzato dal Comune di Roma in collaborazione con il Goethe Institut e la Fondazione Basso, Roma novembre 1996, raccolti a cura di G. Preterossi, intr. di G. Marramao, Roma, pp. 81-91 e 106-109) nei confronti di una pretesa "megasovranità europea" nell'ipotesi di una trasformazione in senso federale dell'UE. Al contrario, il modello federale nasce per assicurare, attraverso la condivisione delle sovranità una certezza istituzionale a livello di governo centrale insieme alla difesa delle diversità e dei rispettivi poteri dei componenti. Quanto al richiamo che Marramao fa alle analogie tra fase precedente il "modello Westfalia" e il prossimo futuro possibile della *multilevel governance*, vorrei precisare che è proprio questo il punto (risolto però in senso federalista) già segnalato da molti anni a questa parte da un pensatore come Elazar nel suo discorso su premodernità e postmodernità (cfr. *supra* par. 6. 2), ripreso da Th. Huglin nei suoi scritti althusiani e da ultimo nel libro *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, Waterloo (Ontario), W. Laurier University Press, 1999.