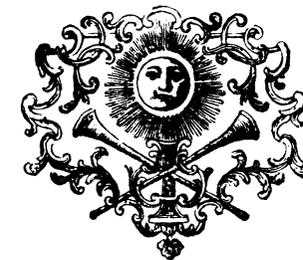


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



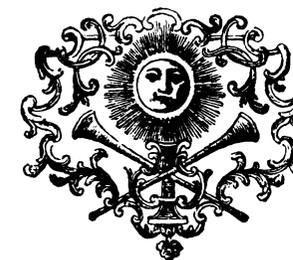
ANNO L, 2008, NUMERO 2

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

www.ilfederalista.eu

ANNO L, 2008, NUMERO 2

INDICE

<i>La pace e la nuova dimensione del rischio nucleare</i>	pag.	99
UGO DRAETTA, <i>I principi democratici dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona</i>	»	108
NOTE		
<i>Federazione o cooperazione?</i> (Giulia Rossolillo)	»	124
INTERVENTI		
<i>Sovranità dello Stato e Costituzione federale europea. Nuove prospettive sulla sovranità in uno schema di costituzionalismo multilivello</i> (Markus Kotzur)	»	129
TRENT'ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, <i>Discorso ai giovani federalisti</i>	»	147

La pace e la nuova dimensione del rischio nucleare

Il destino dell'umanità è ancora ostaggio dell'incubo nucleare. Questa minaccia non è stata eliminata con la fine della guerra fredda, anzi, la logica della deterrenza nucleare, non più limitata solo al confronto tra USA e Russia, contribuisce a rendere sempre più incerto ed instabile l'intreccio degli equilibri regionali e globali. Per questo oggi è ancora più urgente abolire la possibilità della guerra nucleare di quanto non lo fosse in passato, negli anni Ottanta, quando USA e URSS avviarono il più concreto tentativo di pacificazione dell'era atomica e quando milioni di cittadini scesero nelle piazze di tutto il mondo per chiedere lo smantellamento degli arsenali nucleari.

Eppure, in questi ultimi anni questo obiettivo non sembra essere al centro delle preoccupazioni della politica, dei governi e della stessa opinione pubblica. Senza dubbio molte altre sfide, come quelle del cambiamento climatico, della crisi energetica, dell'esaurimento delle materie prime e del terrorismo internazionale incombono sul destino dell'umanità. Ma è un'illusione pensare, come molti fanno, di poter affrontare efficacemente queste crisi in un mondo sul quale continua a pendere, da quasi settant'anni, la spada di Damocle di una escalation nucleare fra gli Stati e in cui ingenti risorse continuano, per questa ragione, ad essere sottratte alla promozione di uno sviluppo compatibile con i limiti ecologici del nostro pianeta e con la necessità di migliorare le condizioni di vita di miliardi di individui. Analogamente, è semplicemente privo di senso immaginare, come sembrano fare alcuni governi, di poter confinare il rischio nucleare ad un eventuale e occasionale uso limitato delle armi atomiche tra Stati in conflitto, nella speranza di poter controllare tale uso e fingendo di ignorare le drammatiche conseguenze che un fatto del genere avrebbe per il mondo intero. Oltretutto in un clima internazionale in cui mentre si cerca di impedire ad alcuni Stati, come l'Iran, di dotarsi delle armi nucleari, si incentivano altri, come l'India, a svilupparle.

Questi atteggiamenti mentali possono forse aiutare ad esorcizzare il pericolo nucleare, ma, proprio per questo, costituiscono un ostacolo rispetto alla presa di coscienza della gravità del problema e delle sue cause, le cui radici affondano nella divisione del mondo in Stati sovrani. E' cruciale, invece, per uscire dalla passiva accettazione politica e dall'assuefazione culturale e psicologica rispetto alla situazione di anarchia nucleare che si sta radicando nel mondo, pensare e riaffermare i criteri dai quali non si può prescindere per inquadrare il problema della pace e sviluppare analisi in grado di spiegare lo sviluppo reale dei fatti. Le riflessioni che seguono vogliono essere un contributo in questa direzione.

* * *

Il primo punto da ribadire è che non si può eliminare il rischio dell'impiego delle armi nucleari se non si abolisce il pericolo della guerra. Ciò è pensabile, come ha spiegato Kant, solo sostituendo il sistema degli Stati sovrani con un sistema federale mondiale «nel quale ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza e dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli, da una forza collettiva e dalle deliberazioni secondo leggi della volontà comune». Questa è l'unica possibilità di risolvere definitivamente il problema della pace e della guerra. Ma per orientare l'azione in questa fase, in cui una simile meta non è ancora immediatamente perseguibile e rappresenta solo un criterio di orientamento, occorre individuare, come ha precisato sempre Kant negli Articoli preliminari alla pace perpetua, le condizioni minime necessarie per far sì che gli Stati possano da un lato rinunciare all'accrescimento continuo della loro potenza e, dall'altro, avviarsi verso la promozione dell'unità politica del genere umano. La difficoltà maggiore, infatti, come ha messo bene in evidenza Mario Albertini «consiste nella necessità di usare i poteri creati dal bisogno della potenza — gli Stati — per conseguire la sicurezza senza la potenza e con il solo diritto — la federazione».

In questi ultimi decenni, nonostante la crescente interazione e interdipendenza in campo economico, commerciale, ecologico, il mondo non si è incamminato sulla strada che porta verso l'unificazione politica. Anzi, si è assistito ad un aumento della frammentazione e si è toccata con mano la fragilità dell'ONU e degli altri organismi a livello mondiale; neppure il più avanzato esperimento di integrazione su scala regionale,

l'Unione europea, ha dimostrato di saper offrire delle valide alternative sul terreno della soluzione pratica del problema o su quello della definizione di un modello di governo sovranazionale adeguato. Eppure mai come oggi appare chiaro che senza l'unità, l'umanità rischia la catastrofe.

Il tentativo di distensione avviato dal presidente degli USA Ronald Reagan e dal Segretario del PCUS Michail Gorbaciov con i colloqui di Ginevra e Reykjavik nel 1985-86 aiuta a capire sia la natura della difficoltà di mettere il potere degli Stati al servizio della costruzione della pace, sia quanto quest'ultima sia legata all'evoluzione del quadro di potere internazionale. I memoranda of conversation di questi incontri, ormai liberamente consultabili su Internet — ampiamente commentati da Jonathan Schell nel suo ultimo libro The Seventh Decade, e Richard Rhodes in Arsenals of Folly —, smentiscono clamorosamente l'idea che la politica internazionale dipenda solo dalla libera scelta e dalla buona volontà delle parti, e confermano quanto stretti siano per gli Stati i margini per agire a favore della pace in un mondo in cui vige la legge della forza. Da un lato questi memoranda sono una testimonianza di come la logica nucleare conduca gli Stati prima a dotarsi dell'arma atomica per conseguire più sicurezza o più potenza e, successivamente, a cercare di ridurre il rischio di usarla per paura di subire danni gravissimi. Dall'altro lato mostrano quanto la balance of power mondiale condizioni in ogni momento l'andamento e l'esito delle trattative tra gli Stati.

A proposito del primo aspetto, bisogna ricordare che uno degli scopi dei colloqui di Ginevra e Reykjavik consisteva proprio nel cercare di ridurre il rischio di una guerra nucleare (anche accidentale). Infatti né il governo di Washington, né quello di Mosca avevano più fiducia nella possibilità di controllare razionalmente i rispettivi arsenali. Fu dunque la dialettica della logica nucleare ad indurre Reagan e Gorbaciov a passare dalle «negotiating minutiae» degli esperti, che erano ormai giunte ad un punto morto, alla «big politics», come si legge nei memoranda. Abbandonati i toni propagandistici ed ideologici del confronto bipolare, i due governi dovettero ripartire obtorto collo dal riconoscimento di aver raggiunto la parità strategica sia sul fronte della capacità di offesa che su quello della difesa militare. Sul piano pratico, al di là delle minutiae sulle quali si accapigliavano i rispettivi falchi e colombe, gli USA e l'URSS possedevano un potenziale distruttivo che ormai non poteva più essere usato in modo credibile nel confronto bipolare. Oggi si tende a dimenticare, nonostante siano trascorsi solo due decenni, che la delegazione americana e quella sovietica — compresi i rispettivi

vertici militari — nel tentativo di risolvere questo problema, si spinsero fino ad esplorare l'ipotesi estrema della completa abolizione delle armi nucleari in dieci anni.

Il secondo aspetto, quello legato alle valutazioni sulla dinamica di sviluppo della balance of power, spiega invece il nulla di fatto con cui si chiuse il vertice in Islanda. Un nulla di fatto che in ultima istanza non fu causato dalla mancanza di fiducia reciproca sulla possibilità di ridurre gli arsenali già esistenti, ma piuttosto dalla diffidenza, rivelatasi insuperabile, verso i rispettivi piani di sviluppo delle forze strategiche di difesa e offesa nucleare. Una diffidenza alimentata dall'assenza di regole ed istituzioni al di sopra delle parti per condividere lo sfruttamento delle nuove tecnologie ma, soprattutto, dall'incertezza che regnava su due fronti cruciali per la sicurezza degli USA e dell'URSS, cioè quello europeo e quello asiatico. In Europa, la preoccupazione principale non era certamente rappresentata dagli arsenali nucleari di Francia e Gran Bretagna. Il governo sovietico, come del resto quello americano, erano ben consapevoli del fatto che la stabilizzazione del continente dipendeva dalla possibilità di neutralizzare il confronto militare tra Mosca e Washington, e non si curavano molto di ciò che le forze nucleari nazionali europee rappresentavano sul piano quantitativo e qualitativo. «Credete davvero che il Primo Ministro Thatcher e il Presidente Mitterrand, o chi succederà loro, potrà, in qualsiasi circostanza immaginabile, premere il bottone nucleare contro di noi? Può la nostra strategia nei confronti dell'Europa basarsi su una simile ipotesi?» chiedevano infatti i sovietici nel loro memorandum interno preparatorio all'incontro di Reykjavik. Ma proprio questa debolezza europea costituiva un problema sia per il governo sovietico sia per quello americano, consapevoli di poter garantire una stabilizzazione solo temporanea e non definitiva dei loro rapporti di forza in un continente così esposto ai venti delle crisi internazionali e regionali, così dipendente sul piano commerciale ed energetico dal resto del mondo e al tempo stesso così debole sul piano militare. L'incognita, o meglio lo spettro, che proprio questo vuoto di potere in Europa potesse acuire la tensione tra le due superpotenze e spingerle ad aumentare il livello del confronto reciproco sul continente, non era eliminabile dal tavolo delle trattative.

In Asia invece la questione si poneva già allora in termini del tutto differenti: né gli USA, né l'URSS potevano ignorare il potenziale di sviluppo, anche nucleare, di paesi come la Cina e l'India. In realtà essi lo consideravano già un dato di fatto. Così, quando nel 1988 l'India propose provocatoriamente un piano Baruch in versione terzomondista

in base al quale i paesi in via di sviluppo avrebbero rinunciato al possesso delle armi e alla possibilità di effettuare nuovi test nucleari qualora le due maggiori superpotenze si fossero impegnate a distruggere i propri arsenali entro il 2010, né gli USA di Reagan, né l'URSS di Gorbaciov — che solo due anni prima avevano preso in esame l'ipotesi di abolire le armi nucleari entro la fine del secolo — presero seriamente in considerazione l'offerta. Un episodio questo che rivelò sia la natura provocatoria della proposta indiana, sia la scarsa attendibilità del pacifismo delle due superpotenze.

Il seguito della storia dell'ultima decade del secolo scorso è noto. Mentre USA e URSS ufficialmente riducevano i loro arsenali nucleari, dietro le quinte confermavano il finanziamento dei programmi di sviluppo militare che schiettamente si erano già rivelati nel corso dei colloqui ad alto livello: i primi per allestire uno scudo spaziale che non avrebbe mai visto la luce, ma che avrebbe costituito il punto di riferimento per lo sviluppo della dottrina strategica degli USA in vista del ventunesimo secolo; la seconda per rinnovare la propria capacità di risposta strategica con una nuova generazione di missili (la cui installazione è cominciata durante la presidenza di Putin).

* * *

Questa esperienza conferma come nessun tentativo di pacificazione possa rimanere a lungo sul terreno e avere il tempo di radicarsi e svilupparsi al di fuori di un quadro di relativa stabilità politica, economica e militare a livello internazionale. Nel 1985, da Ginevra, gli USA e l'URSS avevano annunciato al mondo che «una guerra nucleare non può essere vinta e non deve mai essere combattuta» e in questa ottica essi avevano rinunciato a «perseguire la superiorità militare». Meno di vent'anni dopo, il Trattato di Mosca del 2002, sanciva sul piano diplomatico quel che era ormai in atto sul piano dei rapporti di forza: la ripresa del confronto regionale e globale tra gli USA e l'erede dell'ex-URSS, la Federazione russa. Infatti, come era stato spiegato ai preoccupati senatori e congressisti americani all'indomani dell'attentato delle Torri gemelle dal rapporto del National Resources Defense Council, quel trattato non conteneva più, a differenza dei precedenti, alcuna «condizione vincolante su ciò che ognuna delle due superpotenze avrebbe potuto fare». La ricerca della superiorità militare ritornava così a dominare, anche ufficialmente, i rapporti russo-americani. Vale la pena ricordare brevemente perché e come si giunse a quel punto a partire dal quale la

situazione non ha fatto che peggiorare in termini di sfiducia reciproca e di crescente confronto fra gli Stati.

La cooperazione russo-americana sul terreno del disarmo aveva cominciato ad incepparsi già quando, a partire dalla fine degli anni Ottanta, i rapporti di forza tra i due paesi erano radicalmente mutati. In seguito al crollo dell'URSS si era infatti prodotta una situazione di palese squilibrio di potere a favore degli USA. In queste condizioni gli Stati Uniti fecero il grave errore, favorito dall'assenza di altri poli di potere nel quadro mondiale, di non capire in tempo di non poter assicurare da soli la stabilità internazionale e cercarono invece di consolidare e accrescere la propria superiorità militare a discapito degli altri.

In pochi anni l'inferiorità militare russa si sarebbe rivelata una situazione contingente, mentre la superiorità americana sarebbe stata rapidamente erosa dall'impetuoso succedersi di crisi militari in varie parti del mondo, dall'ascesa delle potenze asiatiche e dalle crisi monetarie e finanziarie internazionali. Ma la precoce fine dell'unipolarismo, il neologismo con il quale la politica cerca di tradurre in termini meno crudi la fine del tentativo egemonico degli USA, non ha però significato l'avvento di un nuovo equilibrio multipolare più evolutivo, nonostante l'affermarsi di nuovi poli di potere sulla scena mondiale. Anzi, nell'era della globalizzazione, le pressoché infinite occasioni di intreccio dei processi produttivi, commerciali e sociali a livello internazionale di fatto accrescono, insieme all'interdipendenza su scala globale, anche le occasioni di confronto e tensione fra i governi nazionali. Per questo oggi, sotto molti aspetti, viviamo in una situazione che, sulla base delle categorie usate da Lord Lothian per analizzare il quadro internazionale tra le due guerre mondiali del secolo scorso, si potrebbe definire di anarchia internazionale, anche se solo pochi, e timidamente, cominciano eufemisticamente a descriverla con un altro ambiguo neologismo: disordine apolare.

I rischi di deterioramento e disintegrazione del sistema internazionale sono però troppo evidenti per poter essere ignorati. Sono questi rischi che hanno indotto ex Segretari di Stato USA come Henry Kissinger e George Schultz (uno dei protagonisti ai negoziati di Ginevra e Reykjavic), o scienziati come Richard Garwin, uno dei progettisti della prima bomba all'idrogeno americana, a reiterare i loro appelli sulla stampa internazionale e su Internet, per liberare al più presto il mondo dal pericolo nucleare. Ed è sempre l'ombra di questi rischi ad aver convinto altri, come per esempio il Presidente del Council for Foreign Relations, Richard Haass, a proporre di promuovere tra «a core group of govern-

ments» una rapida transizione ad un multipolarismo cooperativo capace di scongiurare i pericoli insiti nel disordine apolare.

Quest'ultima proposta, se fosse accolta, pur indicando solo un primo passo nella giusta direzione, potrebbe avere una indubbia influenza positiva sull'evoluzione del clima internazionale. Ma chi e come dovrebbe fare il primo passo per promuovere questa transizione verso un ordine cooperativo? Da un lato, nonostante il progressivo indebolimento degli USA e l'innegabile ridimensionamento della Russia, questi due Stati sono i soli ad avere raggiunto e mantenuto il rango di superpotenze nucleari sia a livello regionale (in America, Asia ed Europa) sia a livello globale; e al tempo stesso sono gli unici a condividere la responsabilità storica e politica di aver già sperimentato tutte le possibili fasi della deterrenza — dall'opzione della mutua distruzione assicurata a quelle della risposta flessibile e della guerra limitata — come pure tutte le forme di distensione, da quella basata sull'equilibrio della forza a quella orientata alle prime embrionali forme di sicurezza reciproca. Dall'altro lato il confronto tra USA e Russia nel continente asiatico e in quello europeo mette però in evidenza una sconcertante continuità con la seconda metà del secolo scorso. Mentre in Asia gli USA e la Russia sono sempre più costretti a giocare un ruolo di potenze comprimarie rispetto alla Cina e all'India, in Europa esse continuano a giocare un ruolo primario, in quanto né i maggiori Stati europei (ivi comprese le due potenze nucleari britannica e francese) né l'Unione europea, hanno la volontà, la forza, i mezzi e la credibilità per provvedere da sé alla propria sicurezza. In queste condizioni per gli USA e per la Russia rinunciare ad esercitare un'influenza su parte dell'Europa continua a significare, come vent'anni fa, correre un rischio inaccettabile sul piano strategico.

Del resto fu proprio per cercare di scongiurare questo rischio che dopo la fine della seconda guerra mondiale gli USA e l'URSS cominciarono ad allestire e ad incrementare gli enormi arsenali nucleari sui quali si fonda tuttora il loro confronto. Vale la pena ricordare che questi arsenali, nonostante le riduzioni, insieme rappresentano ancora la quasi totalità di tutte le armi nucleari presenti nel mondo e, separatamente, sono ancora parecchie volte superiori a quelli di tutte le potenze nucleari asiatiche e di quelle europee messi insieme. Se, a causa dell'intrinseca e cronica debolezza degli europei divisi, gli americani non temessero di vedere l'Europa cadere in balia dell'influenza russa, essi non avrebbero motivo di mantenere la loro minaccia nucleare ai confini della Federazione russa. E quest'ultima, se non dovesse preoccuparsi della presenza fisica ai suoi confini della superpotenza nucleare americana avrebbe tutto

l'interesse a ridurre significativamente i propri arsenali e a cooperare maggiormente con gli europei. Infatti un polo europeo, anche se dotato di una deterrenza nucleare minima, manterrebbe una sufficiente capacità di dissuasione, ma non potrebbe costituire per la superpotenza russa una minaccia offensiva neanche paragonabile a quella americana.

* * *

Sulla base delle osservazioni fatte finora, è dunque possibile mettere in luce il nesso causale che esiste tra la necessità di creare un nuovo quadro europeo, la possibilità di avviare una duratura ed effettiva riconciliazione russo-americana e l'avvio di una nuova era di disarmo nucleare. Se la Comunità europea negli anni Ottanta non ha giocato alcun ruolo per favorire il tentativo di riconciliazione guidato da Reagan e Gorbaciov; se l'Unione europea negli anni Novanta non è stata in grado di disinnescare la strisciante ripresa del confronto tra USA e Russia; se dagli inizi di questo secolo gli europei assistono passivamente alla ripresa del confronto russo americano sul loro stesso territorio, la ragione è sempre la stessa: il quadro istituzionale europeo ha dimostrato di non poter evolvere attraverso una serie infinita di piccoli passi verso un'entità statale di dimensione continentale capace di diventare un interlocutore alla pari degli altri poli. Ad un certo punto, l'ingresso di un protagonista europeo sulla scena mondiale implica un salto federale, un atto di discontinuità con un'Unione che, nonostante i successi, resta prigioniera del potere degli Stati membri di decidere in ultima istanza sulle questioni cruciali. Occorre cioè creare finalmente uno Stato federale europeo dotato della volontà e dei mezzi minimi, anche militari, per affermare la propria indipendenza rispetto alla Russia e agli USA.

Il fatto che questa prospettiva sia tuttora osteggiata da più parti, è significativo del difficile momento storico che stanno vivendo gli europei. Da un lato i più non si arrendono di fronte all'evidente necessità di superare il quadro esistente per crearne uno nuovo e preferiscono preservare le sovranità nazionali esistenti piuttosto che creare uno Stato federale europeo. Essi negano che questo passo, per quanto difficile, rappresenti ormai la sola politica realistica e praticabile per favorire il rilancio del progetto europeo e, con esso, la transizione ad un multipolarismo internazionale più cooperativo e quindi più innovativo e pacifico. Altri, pur ammettendo la necessità di un polo europeo per stabilizzare gli equilibri mondiali, temendo che la nascita di un nuovo Stato di dimensioni continentali possa esasperare ulteriormente la

competizione internazionale, negano la necessità di arrivare alla fondazione di uno Stato europeo.

E' evidente che la creazione di uno Stato federale europeo non abolirà dall'oggi al domani il rischio della guerra tout court e neppure quello di una guerra nucleare, ma, per il solo fatto di liberare gli USA e la Russia dal vincolo di confrontarsi in Europa, costituirà un enorme passo avanti sulla strada della pacificazione del mondo. Ma c'è di più. Proprio sul terreno nucleare, il modo stesso in cui lo Stato federale europeo potrà dotarsi della sovranità nel campo di una deterrenza minima europea, rappresenterà un fatto del tutto nuovo. Infatti una sovranità europea in campo nucleare potrà ragionevolmente affermarsi se, e solo se, saranno soddisfatte due condizioni, che sono nell'ordine: a) il manifestarsi della disponibilità e della volontà della Francia a trasferire a livello sovranazionale il possesso ed il controllo del proprio deterrente nazionale e b) l'impegno in primo luogo della Germania di condividere con la Francia la responsabilità di governare la politica nucleare europea nell'ambito di un primo effettivo nucleo di Federazione europea. In questa ottica è evidente che la creazione di un polo europeo non avverrà sotto il segno dell'affermazione di un nuovo disegno di potenza o della corsa al riarmo, bensì sotto quello del primo, e per questo rivoluzionario, esempio di cessione volontaria e pacifica della sovranità nucleare da parte di uno Stato nazionale a favore di un livello di governo superiore.

Per concludere non resta che una sola via da percorrere per prevenire la degenerazione del clima di anarchia internazionale e, con ciò, per far fronte alla nuova dimensione del rischio nucleare: tentare di imprimere, a partire dall'Europa, una svolta pacifica allo sviluppo dei rapporti internazionali e del confronto tra USA e Russia. Si tratta di un tentativo difficile, ma non impossibile da fare. Un tentativo che per gli europei rappresenta forse l'ultima opportunità storica per orientare con la loro azione la politica degli altri poli mondiali verso la ripresa del cammino per la pace.

Il Federalista

I principi democratici dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona*

UGO DRAETTA

1. Premessa.

Il Trattato firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007 modifica il Trattato sull'Unione europea (qui di seguito «TUE») e il Trattato che istituisce la Comunità europea, il quale ultimo assume anche il nuovo nome di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (qui di seguito «TFUE»)¹. Il Trattato di Lisbona, tra le varie innovazioni rispetto ai testi precedenti, introduce nel TUE un Titolo II intitolato «Disposizioni relative ai principi democratici» nel quale sono raggruppate una serie di norme nuove insieme a norme preesistenti, tutte volte a migliorare la democraticità dell'intero sistema dell'Unione europea. Tali norme, già in parte contenute nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, e successivamente abbandonato, costituiscono la risposta ai pressanti inviti inclusi nella Dichiarazione di Laeken, emessa dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2001, la quale, nel definire il mandato della Convenzione sul futuro dell'Europa, faceva riferimento ben dodici volte alla necessità di «legittimità democratica», «controllo democratico», «valori democratici» e simili, a testimonianza del fatto che il livello di democraticità del sistema rimaneva ancora a quel momento il nodo cruciale irrisolto della costruzione europea.

Come è ampiamente noto, infatti, ognuno dei vari trattati di revisione del Trattato di Roma, che si sono susseguiti a partire dall'Atto Unico Europeo, si è proposto tra gli obiettivi principali quello di risolvere, o almeno attenuare, il problema del cosiddetto *deficit* o *gap* democratico, che ha accompagnato fin dalle origini il processo di integrazione comunitaria e che è parso aggravarsi con il progressivo allargamento delle competenze dell'Unione europea. Si tratta, in sostanza, della percezione di un inadeguato livello di rappresentatività democratica da parte di istituzioni comunitarie che possono emettere atti di natura sostanzial-

mente legislativa suscettibili di applicarsi direttamente ai cittadini e di un altrettanto inadeguato livello di controllo parlamentare cui è sottoposto il Consiglio, in quanto organo legislativo dell'Unione europea stessa. Alcuni, sulla base dell'aumento dei casi di coinvolgimento del Parlamento europeo nel processo decisionale comunitario attraverso la procedura della codecisione, nonché della considerazione che ogni membro del Consiglio in definitiva risponde al suo parlamento nazionale, hanno sminuito la portata e la gravità del problema. Altri, invece, osservando che la procedura di codecisione non dà comunque al Parlamento europeo la possibilità di orientare l'azione comunitaria secondo il suo volere e che il controllo dei parlamenti nazionali sui membri del Consiglio dei rispettivi Stati di appartenenza appare troppo remoto per essere significativo, hanno mostrato maggiore preoccupazione per il problema stesso.

Comunque, la soluzione del problema del *deficit* democratico è stata rinviata di volta in volta da ogni revisione di trattati alla successiva, senza, però, che ricorressero mai le condizioni politiche per una definitiva soluzione dello stesso. Questo non deve sorprendere ed appare, in certa misura, scontato nell'attuale contesto dell'integrazione europea. Infatti, l'unico sistema per eliminare completamente il *deficit* democratico resta quello di rispettare nell'ambito dell'Unione europea il principio della separazione dei poteri, attribuendo quello legislativo ad un organo democraticamente eletto, a cui affidare anche il controllo politico dell'esecutivo. Ciò si potrebbe compiutamente realizzare solo in due modi: o conferendo al Parlamento europeo (già eletto a suffragio universale diretto) il potere di avere l'ultima parola in merito all'emanazione degli atti legislativi, anche in caso di disaccordo del Consiglio, o facendo eleggere il Consiglio direttamente dai cittadini europei, così da trasformarlo da organo rappresentante degli Stati in una sorta di Camera Alta, o Senato, di una struttura bicamerale federale, in cui fossero rappresentate le istanze statali e/o regionali. Ma queste soluzioni implicherebbero svolte in senso federale, con conseguente perdita della sovranità degli Stati membri. Tali svolte sono apparse fino a questo momento politicamente improponibili, così che il problema del *deficit* democratico può essere solo attenuato, ma non completamente risolto.

2. I principi democratici e la democrazia rappresentativa.

In questo contesto, e con questi precedenti, i redattori del Trattato di Lisbona, consapevoli del fatto che i cittadini degli Stati membri si sentiranno veramente vicini all'Unione europea solo se sarà migliorato il

livello della loro partecipazione democratica al funzionamento della stessa, hanno introdotto per la prima volta nel TUE, come detto, un Titolo II significativamente intitolato «Disposizioni relative ai principi democratici», nel quale è inclusa l'enunciazione di principio (art. 10, n. 1, TUE) secondo cui il funzionamento dell'Unione europea si fonda sulla «democrazia rappresentativa». Le relative norme sono volte a coinvolgere nel funzionamento dell'Unione europea i cittadini europei (sia direttamente che attraverso i parlamenti nazionali che li rappresentano) nella maggior misura possibile, senza oltrepassare, ovviamente, quella soglia al di là della quale il coinvolgimento stesso farebbe venire meno la sovranità degli Stati membri. Infatti, se l'Unione europea fosse compiutamente basata sul principio della democrazia rappresentativa, essa, come appena accennato, sarebbe un'entità federale che si sostituirebbe agli Stati membri. La necessità politica di non valicare il limite suddetto ha come conseguenza che le norme di cui discuteremo risentono della innegabile difficoltà a realizzare precari equilibri istituzionali nell'attuale contesto dell'integrazione europea e, quindi, la loro formulazione è spesso il frutto di qualche ambiguità ed acrobazia redazionale.

L'art. 10 TUE articola le basi su cui si fonda il principio della democrazia rappresentativa, riferendosi ai seguenti dati: (i) i cittadini europei sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione europea, nel Parlamento europeo, (ii) i rappresentanti degli Stati membri nel Consiglio europeo e nel Consiglio sono democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o ai loro cittadini, (iii) ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione europea, (iv) i partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione europea.

La norma in esame, nel suo encomiabile sforzo di sistematicità, offre elementi che costituiscono indubbi progressi nella direzione dell'attenuazione del problema del *deficit* democratico, pur nei limiti intrinseci che abbiamo appena menzionato.

Scendendo ad un'analisi più particolareggiata, il riferimento alla rappresentatività del Parlamento europeo assume senz'altro un rilievo significativo dato il maggior numero di decisioni che ora, sulla base del testo di Lisbona, devono adottarsi secondo la procedura legislativa ordinaria sostanzialmente equivalente a quella di codecisione. Tale procedura, prevedendo l'adozione congiunta dell'atto da parte del Consiglio e del Parlamento europeo, dà a quest'ultimo, in sostanza, un diritto di veto, ma non gli consente, in mancanza dell'accordo del Consiglio, di orientare l'azione dell'Unione europea secondo il suo volere, come il

concetto di democrazia rappresentativa richiederebbe. Il riferimento, poi, al fatto che ciascun membro del Consiglio europeo o del Consiglio risponde politicamente dinanzi al rispettivo parlamento nazionale, in quanto Capo di Stato o di governo o membro del governo nazionale, è una ovvia considerazione che non vale, tuttavia, a conferire una legittimità democratica a tali istituzioni a livello dell'Unione europea. Esse, infatti, continuano ad essere sottratte collegialmente al controllo politico del Parlamento europeo, restano espressione degli esecutivi dei rispettivi Stati e i loro membri sono responsabili politicamente dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali in relazione al perseguimento degli interessi nazionali, non di quelli generali dell'Unione europea. Nessuna delle due istituzioni può, quindi, essere considerata come seconda camera, democraticamente eletta, di un sistema parlamentare bicamerale, né sarebbe, quindi, lecito intendere l'affermazione secondo cui la funzione legislativa è esercitata nell'Unione europea congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio (art. 14, n. 1 e art. 16, n. 1, TUE) come una qualsiasi assimilazione di tale funzione a quella caratteristica di un parlamento bicamerale in un sistema democratico.

Quanto alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea, l'art. 10, n. 3, TUE contiene innanzitutto l'esplicito riferimento ai principi di prossimità e di trasparenza, secondo cui le decisioni vanno adottate nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. Inoltre, l'art. 11, n. 1, TUE ricorda la possibilità per i cittadini di far conoscere e scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione europea, specie in occasione dell'emanazione da parte della Commissione dei cosiddetti Libri Verdi. Una novità interessante, al riguardo, è costituita dall'attribuzione ad un numero di cittadini di almeno un milione di un potere d'iniziativa, in base al quale essi possono invitare la Commissione a presentare proposte di atti giuridici ai fini dell'attuazione dei Trattati (art. 11, n. 4, TUE). I cittadini cui compete questo potere devono, però, appartenere ad un numero «significativo» di Stati membri, numero che verrà specificato in seguito dal Parlamento europeo e dal Consiglio *ex art.* 24, co. 1, TFUE.

Infine, il riferimento al ruolo dei partiti politici a livello europeo non aggiunge molto a quanto precedentemente previsto. Ricordiamo che i partiti si aggregano là dove esiste un potere politico da conquistare o da mantenere. La loro funzione, in uno Stato democratico, è quella di competere per la formazione di una maggioranza in un organo legislativo, di cui l'esecutivo possa essere espressione ed al cui controllo politico l'esecutivo stesso sia sottoposto. Il ruolo dei partiti politici nel Parlamen-

to europeo, privo di un esclusivo potere legislativo e della possibilità di controllo politico sul Consiglio, non può essere assimilabile a quello dei partiti politici nazionali, ma va visto piuttosto come un esercizio preparatorio di un'auspicabile evoluzione dell'Unione europea, o di una parte dei suoi Stati membri, in senso federale. Un'importante novità al riguardo è, però, prevista dall'art. 17, n. 7, TUE (completato e precisato dalla Dichiarazione n. 11 allegata al testo di Lisbona), secondo cui il Consiglio europeo, nel proporre al Parlamento europeo un candidato per la carica di presidente della Commissione, deve tenere conto delle elezioni del Parlamento europeo, e, quindi, tale candidato deve essere, in linea di principio, espressione del partito politico che ha ottenuto la maggioranza nel Parlamento europeo. Questa norma si presta ad una lettura in chiaroscuro. Da un lato, essa aggiunge, sul piano formale, un elemento di democraticità nell'impianto istituzionale dell'Unione europea. D'altro lato, non è ovvio che una caratterizzazione così marcatamente politica del presidente della Commissione e la sua identificazione con una maggioranza di riferimento, sia necessariamente un bene per un organo, quale è la Commissione, cui spetta promuovere l'interesse generale dell'Unione europea al riparo dai condizionamenti politici cui è, invece, necessariamente sottoposto il Consiglio. A noi sembra, piuttosto, che la Commissione, nell'esercizio del suo potere di vigilanza sull'applicazione dei trattati, debba essere assolutamente sottratta a tale condizionamento politico, mentre, nell'esercizio del suo potere di iniziativa legislativa, debba formulare proposte nell'esclusivo interesse generale dell'Unione europea, proposte che sarà poi compito del Parlamento europeo e del Consiglio valutare dal punto di vista politico.

3. Le norme sulla cittadinanza europea.

Nell'ambito delle disposizioni relative ai principi democratici e alla partecipazione dei cittadini alla vita democratica dell'Unione europea in particolare, l'art. 9 TUE menziona la nozione di cittadinanza dell'Unione, riconosciuta fin dal Trattato di Maastricht, e ora articolata dalle norme di cui agli artt. da 20 a 25 TFUE, le quali innovano poco in materia.

È cittadino dell'Unione, ai sensi dell'art. 9 TUE, chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. È da intendersi che tale ultimo requisito vada determinato in base alla legislazione nazionale di ciascuno Stato membro, di modo che la cittadinanza dell'Unione si acquista o si perde a seguito dell'acquisto o della perdita della cittadinanza nazionale². Nei casi in cui uno Stato membro riconosca ad un individuo una doppia

cittadinanza (quella di detto Stato e di uno Stato terzo), tale doppia cittadinanza non pregiudica per l'individuo in questione il godimento dei diritti in cui si concreta la cittadinanza dell'Unione negli altri Stati membri, quale che sia la legislazione di tali Stati. In questo senso si è pronunciata la Corte di Giustizia³ quando ha obbligato la Spagna a garantire i diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione ad un individuo cui l'Italia aveva riconosciuto la doppia cittadinanza italiana ed argentina, anche se tale individuo risiedeva in Argentina e, pertanto, secondo la legge spagnola, fosse la cittadinanza argentina ad avere prevalenza.

L'art. 9 TUE precisa che la cittadinanza dell'Unione «si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce», precisazione ripetuta dall'art. 20, n. 1, TFUE. Si tratta, quindi, di un concetto di cittadinanza *sui generis*: esso non va confuso con la cittadinanza nazionale propria degli ordinamenti interni, la quale implica la soggezione ad uno Stato. L'Unione europea adotta, in verità, una sua nozione convenzionale di cittadinanza, che non mutua alcuna delle caratteristiche tipiche di tale *status* quali previste negli ordinamenti interni, ma che trova la sua definizione solo nei trattati. A questo proposito, sebbene l'art. 20, n. 2, TFUE specifichi che i cittadini dell'Unione «godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti nei trattati», di fatto le norme relative si riferiscono solo a diritti e non contemplano alcun dovere connesso alla cittadinanza dell'Unione, a conferma della natura *sui generis* dell'istituto.

In buona sostanza, il cittadino dell'Unione gode (a) del diritto di circolare liberamente e di soggiornare nel territorio degli Stati membri (art. 21 TFUE); (b) dell'elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza (se diverso da quello di appartenenza) per le elezioni del Parlamento europeo e per quelle comunali, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato (art. 22 TFUE); (c) della protezione diplomatica e consolare da parte di uno qualunque degli Stati membri, alle stesse condizioni dei cittadini di quest'ultimo, nei confronti di un paese terzo nel quale egli si trovi e dove lo Stato di cittadinanza non sia rappresentato (art. 23 TFUE); (d) del diritto di petizione al Parlamento europeo, di ricorso al Mediatore europeo (abilitato a ricevere denunce per casi di cattiva amministrazione), di rivolgersi alle istituzioni e agli organi consultivi dell'Unione Europea in una delle lingue dei trattati e di ricevere una risposta nella stessa lingua (art. 20, n. 2, lett. d, TFUE).

L'elenco di tali diritti non è inteso come tassativo (cfr. le parole «tra l'altro» premesse all'elenco di cui all'art. 20, n. 2, TFUE) e, del resto, nuovi diritti possono essere aggiunti con delibera unanime del Consiglio, soggetta per la sua entrata in vigore alla «approvazione» degli Stati

membri secondo le rispettive norme costituzionali (art. 25, co. 2, TFUE). Tale allargamento dei diritti richiede, quindi, in sostanza, una speciale procedura di revisione semplificata dei trattati, diversa da quella procedura di revisione semplificata prevista in generale dall'art. 48, n. 6, TUE. Le differenze consistono nel fatto che è il Consiglio, e non il Consiglio europeo, l'organo motore dell'iniziativa, nonché nel fatto che la modifica riguarda la Parte Seconda del TFUE (in cui sono incluse le norme sulla cittadinanza dell'Unione), mentre la procedura di revisione semplificata di cui all'art. 48, n. 6, TUE può riguardare solo le norme della Parte Terza del TFUE. Le analogie comprendono, invece, la non necessità di convocazione né di una Convenzione, né di una Conferenza intergovernativa, nonché il comune riferimento alla «approvazione» e non alla «ratifica» da parte degli Stati membri. Tale riferimento può far pensare a forme di manifestazione della volontà dello Stato a vincolarsi meno rigorose di una formale ratifica, ma che devono pur sempre essere conformi al dettato costituzionale interno⁴. Per quanto riguarda il nostro ordinamento, ci si potrebbe interrogare in merito alla possibilità di introdurre tali modifiche come accordi in forma semplificata, che non richiedono la ratifica e, quindi, nemmeno l'autorizzazione alla ratifica da parte del Parlamento. Ci sembra, però, che a tale conclusione osti l'art. 80 della nostra Costituzione, che richiede l'intervento del Parlamento per i trattati di natura politica e per quelli che implicano modificazione delle leggi (una modifica dei trattati comporta sempre una modifica della legge di autorizzazione alla ratifica e dell'ordine di esecuzione dei trattati precedenti).

La non tassatività dell'elenco dei diritti si giustifica anche per il fatto che alcune norme della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 (Carta di Nizza), cui ora l'art. 6, n. 1, TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei trattati, prevedono alcuni diritti a favore esclusivamente dei cittadini degli Stati membri, e non solo di ogni persona, diritti che sono sostanzialmente ripetitivi di quelli sopra menzionati.

I principali diritti derivanti dalla cittadinanza dell'Unione meritano qualche commento specifico, per verificare in quale misura essi realmente riguardano la partecipazione democratica dei cittadini alla vita dell'Unione.

Per quanto riguarda la libertà di circolazione e di soggiorno, essa è riconosciuta ai cittadini dell'Unione in quanto tali, anche, quindi, se non sono (o cessano di essere) lavoratori, i quali ultimi godono di un regime particolare di libera circolazione sulla base delle norme di cui alla Parte

Terza, Titolo IV, TFUE. Vale la pena ricordare che ancora più ampia è la nozione di libera circolazione delle persone, di cui alle norme sullo spazio di libertà, sicurezza e giustizia contenute nella Parte Terza, Titolo V, TFUE, in quanto di essa beneficiano tutte le persone, siano esse o meno cittadine di uno Stato membro.

La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari è stata disciplinata dalla direttiva n. 2004/38/CE del 29 aprile 2004, la quale richiede, all'art. 7, che, per un soggiorno superiore a tre mesi, il beneficiario debba dimostrare, tra l'altro, di disporre di sufficienti risorse economiche per non essere un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato ospitante. Inoltre, tale libertà non è senza limiti, in quanto lo stesso art. 21, n. 1, TFUE fa salve «le limitazioni e le condizioni previste dai Trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi». In particolare, l'art. 27 della suddetta direttiva prevede la possibilità per uno Stato membro di adottare provvedimenti restrittivi della libertà stessa per motivi di ordine pubblico, pubblica sicurezza o sanità pubblica, pur nel rispetto del principio di proporzionalità.

L'art. 21 TFUE, e la direttiva appena menzionata, pur costituendo norme dirette agli Stati membri, attribuiscono ai beneficiari un diritto azionabile dinanzi ai giudici nazionali, in quanto la «efficacia diretta» della precedente norma che corrispondeva all'art. 21 TFUE è stata già riconosciuta dalla Corte di Giustizia⁵.

Circa l'elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza (se diverso da quello di appartenenza) per le elezioni comunali, il suo effettivo riconoscimento ha in qualche Paese richiesto modifiche costituzionali⁶. In attuazione della norma in esame, il Consiglio ha emanato la direttiva n. 94/80/CE del 19 dicembre 1994. Tale direttiva prevede la facoltà per i cittadini dell'Unione di scegliere se votare nel proprio Stato nazionale o in quello di residenza, nonché la possibilità per gli Stati di negare la eleggibilità di non cittadini alla carica di capo di un ente locale di base (ad esempio un Sindaco) e di introdurre misure derogatorie qualora la percentuale di cittadini dell'Unione residenti, ma non nazionali, superi il venti per cento⁷. L'elettorato attivo e passivo di cui alla norma in esame si ricollega al divieto di discriminazioni sulla base della nazionalità, enunciato dall'art. 18 TFUE, le cui implicazioni non hanno, però, portato fino a prevedere per i cittadini dell'Unione la possibilità di partecipare alle elezioni politiche nello Stato, eventualmente diverso, di residenza.

L'elettorato attivo e passivo nello Stato di residenza (se diverso da quello di appartenenza) per le elezioni del Parlamento europeo, era già in precedenza previsto unilateralmente da alcuni Stati. Le modalità di

esercizio di tale diritto sono contenute nella direttiva n. 93/109/CE, emanata dal Consiglio il 6 dicembre 1993⁸.

La protezione diplomatica e consolare nei paesi terzi corrisponde ad una prassi già radicata nelle relazioni internazionali ed espressamente prevista sia dalla Convenzione di Vienna del 18 aprile 1961 sulle relazioni diplomatiche (artt. 6 e 46), che dalla Convenzione di Vienna del 24 aprile 1963 sulle relazioni consolari (artt. 8 e 27). In adempimento della norma in esame, i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, hanno emanato la decisione n. 95/553, del 19 dicembre 1995, riguardante la tutela dei cittadini dell'Unione da parte delle rappresentanze diplomatiche e consolari. Tale tutela comprende i casi di decesso, incidente grave, arresto, atti di violenza, rimpatrio in caso di difficoltà, ma non può comportare aiuti economici senza la previa autorizzazione dello Stato membro di cittadinanza. Ovviamente, perché tale protezione possa trovare attuazione, è prevista la conclusione di opportuni accordi non solo tra gli Stati membri interessati, ma soprattutto tra questi e lo Stato terzo nel quale il cittadino dell'Unione cerca protezione. È appena il caso di ricordare che la protezione diplomatica e consolare in esame non ha nulla a che vedere con la protezione diplomatica esercitabile secondo il diritto internazionale generale dallo Stato il cui cittadino, in un altro Stato, abbia subito un torto come conseguenza della violazione degli obblighi circa il trattamento degli stranieri.

Alla luce di quanto sopra indicato, solo i diritti di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo, nonché i diritti relativi alle petizioni e al ricorso al Mediatore riguardano propriamente la partecipazione del cittadino alla vita democratica dell'Unione europea, mentre gli altri diritti connessi alla cittadinanza dell'Unione sono esercitabili piuttosto nei confronti degli Stati membri e la loro inclusione tra le disposizioni relative a tale partecipazione appare una forzatura.

4. *Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali.*

Le disposizioni relative ai principi democratici, raggruppate nel Titolo II del TUE, si completano con una serie norme, quasi tutte introdotte dal testo di Lisbona, relative al coinvolgimento dei parlamenti nazionali nel buon funzionamento dell'Unione europea. Tali norme sono riassunte nell'art. 12 TUE e completate da altre disposizioni del TFUE, nonché dal Protocollo n. 1, sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al testo di Lisbona.

Anzitutto, l'art. 12, lett. *a*, TUE prevede in via generale che i parla-

menti nazionali vengano informati sui progetti di atti legislativi che le istituzioni dell'Unione europea intendono emanare, ricevendone i relativi progetti. Tale obbligo di informazione è specificato nel suddetto Protocollo n. 1, il quale prevede la trasmissione ai parlamenti nazionali (*a*) di tutti i documenti di consultazione (Libri Verdi, Bianchi e comunicazioni) che la Commissione produce, (*b*) di tutte le proposte di atti legislativi inoltrate al Parlamento europeo e al Consiglio da chiunque abbia, nell'ambito dell'Unione europea, un potere di iniziativa o di richiesta (Commissione, gruppo di Stati membri, Parlamento europeo, Corte di Giustizia, Banca centrale europea, Banca europea per gli investimenti)⁹.

Questi obblighi di informazione sono finalizzati a permettere ai parlamenti nazionali l'esercizio dei poteri di controllo (e, in alcuni casi, di veto) previsti dalle altre norme dei trattati, di cui diremo subito. Al riguardo, viene soprattutto in rilievo l'art. 12, lett. *b*, TUE, secondo cui i parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà, ed hanno la facoltà, prevista dall'art. 3 del suddetto Protocollo n. 1, di inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione pareri motivati qualora ritengano che tale principio non sia rispettato. Gli effetti di tali pareri motivati sono quelli previsti dal Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Tale Protocollo n. 2, modificando accordi interistituzionali e altri protocolli precedenti, stabilisce le procedure di attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, contemplando un intervento molto incisivo dei parlamenti nazionali. Anzitutto, vengono ripetuti i suddetti obblighi di informazione dei parlamenti nazionali, già previsti dal Protocollo n. 1, relativamente ad ogni proposta di atto legislativo dell'Unione europea. Tale proposta, ai sensi dell'art. 5 del Protocollo n. 2, deve essere dettagliatamente motivata sotto il profilo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Essa deve, in particolare, contenere «elementi circostanziati» che consentano la valutazione del rispetto di tali principi, con indicatori sia qualitativi che, ove possibile, quantitativi, ivi compreso l'impatto finanziario. In altri termini, ogni proposta deve tenere conto della necessità che gli oneri finanziari per l'Unione europea e/o per gli Stati membri siano i meno gravosi possibili e commisurati all'obiettivo da raggiungere¹⁰.

Entro otto settimane dalla trasmissione di una tale proposta ciascun parlamento nazionale può presentare ai presidenti delle principali istituzioni dell'UE un «parere motivato» (come già prescrive il Protocollo n.

1) che espone le ragioni che lo inducano a ritenere che la proposta in questione non rispetti il principio di sussidiarietà (la norma — art. 6 del Protocollo n. 2 — non menziona il principio di proporzionalità). Limitandoci per brevità al solo caso in cui l'atto richieda la procedura legislativa ordinaria, qualora la maggioranza dei parlamenti nazionali abbia inoltrato tali pareri motivati la proposta deve essere riesaminata dalla Commissione. Il riesame può condurre al mantenimento, modifica o ritiro della proposta stessa. In caso di mantenimento, la Commissione deve spiegare in un parere motivato perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà e sottoporre la questione al Consiglio e al Parlamento europeo. A questo punto, perché la proposta venga abbandonata occorre che il Consiglio o il Parlamento europeo adottino una decisione di non conformità con il principio di sussidiarietà rispettivamente a maggioranza del 55% dei suoi membri o dei voti espressi.

In conclusione, relativamente al mantenimento di una proposta anche in presenza di opposizioni da parte della maggioranza dei parlamenti nazionali, l'ultima parola spetta al Consiglio o al Parlamento europeo, ciascuno dei quali, ove non vengano raggiunte le maggioranze richieste, può determinare tale mantenimento. Due osservazioni ci sembrano pertinenti al riguardo. Anzitutto, la situazione più sopra prospettata si presta ad originare possibili conflitti tra Parlamento europeo e parlamenti nazionali, che è sperabile non si verifichino in concreto, ma che non è possibile escludere in astratto, dato che i parlamenti nazionali rappresentano gli interessi dei cittadini di ciascuno Stato e non quelli generali di tutti i cittadini europei. In secondo luogo, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali in tema di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà pare assumere una valenza più formale che sostanziale. Se si aggiunge che il procedimento relativo a tale coinvolgimento è alquanto farraginoso, è dubbio che la norma risulterà di frequente applicazione. Tuttavia, un parlamento nazionale che ritenesse un atto dell'Unione europea contrario al principio di sussidiarietà può sempre indurre il suo governo a presentare un ricorso alla Corte di Giustizia, ai sensi dell'art. 8 del Protocollo n. 2. Quest'ultima norma prevede che uno Stato nazionale possa presentare un ricorso di legittimità alla Corte, *ex art. 263 TFUE*, per violazione del principio di sussidiarietà, anche a nome del suo parlamento nazionale, dando così a quest'ultimo la possibilità indiretta di fare valere le sue obiezioni ad una proposta, eventualmente contenute in un parere motivato che non abbia sortito l'effetto sperato a seguito della procedura di coinvolgimento dei parlamenti nazionali che abbiamo appena menzionato. Ovviamente, il diritto dell'Unione europea non può entrare nel merito

della disciplina stabilita in ciascuno Stato membro, a livello costituzionale, circa i rapporti tra parlamento e governo e, quindi non può imporre ad uno Stato di presentare un ricorso alla Corte qualora lo richieda il parlamento nazionale. L'art. 8 del Protocollo n. 2, infatti, stabilisce che la trasmissione di un ricorso da parte di uno Stato a nome del suo parlamento avviene «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno». D'altra parte, poiché in uno Stato democratico il governo è sottoposto al controllo politico del parlamento nazionale, è da ritenere che la norma sortirà in genere l'effetto voluto. Piuttosto è da osservare che tale effetto avrebbe potuto prodursi anche in assenza della esplicita menzione che ne fa l'art. 8 del Protocollo n. 2, in quanto il ricorso perviene alla Corte solo dallo Stato membro e poco rileva, ai fini del giudizio sul ricorso stesso, la circostanza che, all'interno dello Stato in questione, sia stato il parlamento nazionale a richiederne al Governo la presentazione.

Il Protocollo n. 1 non prevede altri casi, oltre quello della non conformità con il principio di sussidiarietà, in cui i parlamenti nazionali possano reagire, tramite l'invio di un parere motivato, ad un progetto di atto legislativo dell'Unione europea, ma prevede, invece, in via generale, che il Consiglio non possa iscrivere un progetto di atto legislativo all'ordine del giorno, ai fini della sua adozione, prima del decorso di otto settimane dalla data di trasmissione di tale progetto ai parlamenti nazionali. Ricordiamo che è appunto entro otto settimane che, in base al Protocollo n. 2, i parlamenti nazionali possono formulare i loro eventuali pareri motivati circa la non conformità del progetto stesso al principio di sussidiarietà.

L'art. 12, lett. c, TUE prevede che i parlamenti nazionali, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, partecipano ai «meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione» e «sono associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust». Nell'ambito di tali formule alquanto elaborate sono comprese varie forme di intervento, non omogenee tra di loro.

Anzitutto, anche in questo settore, i parlamenti nazionali vigilano sull'applicazione del principio di sussidiarietà, come ripete l'art. 69 TFUE e come sarebbe avvenuto anche senza questo espresso richiamo. Inoltre, i parlamenti nazionali sono «informati» delle valutazioni che gli Stati membri compiono, in base all'art. 70 TFUE, in merito all'attuazione da parte delle autorità degli Stati membri delle politiche dell'Unione europea nel settore. Sono parimenti «informati» dei lavori del comitato permanente istituito in seno al Consiglio per assicurare all'interno dell'Unione europea la promozione ed il rafforzamento della cooperazio-

ne in materia di sicurezza interna (art. 71 TFUE). A tale diritto all'informazione non corrispondono, però, specifici poteri che i trattati attribuiscono ai parlamenti nazionali.

Molto più significativo è, invece, il diritto di veto che l'art. 81, n. 3, ult. co., TFUE attribuisce a ciascun parlamento nazionale in merito a qualsiasi proposta di atto legislativo riguardante gli aspetti del diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali. La scelta dei redattori dei trattati riflette le perplessità palesate da alcuni Stati membri circa le incursioni del legislatore dell'Unione europea nel campo del diritto di famiglia. Il diritto di veto in questione è esercitabile entro sei mesi dal ricevimento della proposta.

Infine, sempre nel settore dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'art. 85, n. 1, ult. co., TFUE e l'art. 88, n. 2, ult. co., TFUE prevedono l'emanazione di regolamenti volti, rispettivamente ad «associare» i parlamenti nazionali alla valutazione delle attività di Eurojust, nonché al controllo delle attività di Europol. Nessuno specifico potere viene, però, attribuito dai trattati ai parlamenti nazionali in connessione con tale «associazione».

L'art. 12, lett. d, TUE, alle prerogative dei parlamenti nazionali aggiunge la partecipazione alle procedure di revisione dei trattati, in conformità all'art. 48 TUE. Si tratta, in particolare, della procedura di revisione semplificata prevista dall'art. 48, n. 7, TUE, che riguarda la possibilità di escludere il requisito dell'unanimità a favore dell'adozione della procedura della maggioranza qualificata per alcune decisioni del Consiglio o di modificare, in alcuni casi, la procedura di decisione del Consiglio da procedura legislativa speciale a procedura legislativa ordinaria. In entrambi questi casi, il Consiglio europeo deve trasmettere ai parlamenti nazionali la proposta di modifica e non può adottarla se uno solo dei Parlamenti nazionali notifichi entro sei mesi la propria opposizione. Il silenzio dei parlamenti nazionali entro il termine di sei mesi consente al Consiglio europeo l'adozione della modifica, che entrerà in vigore senza necessità di un'ulteriore ratifica o approvazione da parte degli Stati membri. Si introduce, così, nel nostro ordinamento una procedura di conclusione di accordi internazionali non prevista dalla Costituzione, in quanto l'intervento del parlamento non avviene in sede di autorizzazione alla ratifica da parte del Capo dello Stato ed emanazione dell'ordine di esecuzione, ma in sede di approvazione *tout court* della modifica stessa. Tale procedura potrebbe sollevare delicati problemi di costituzionalità, come del resto è già accaduto in altri paesi con riferimento alla norma analoga contenuta nel precedente Trattato che adotta una

Costituzione per l'Europa, non entrato in vigore¹¹.

L'art. 12, lett. e, TFUE menziona anche il diritto dei parlamenti nazionali ad essere «informati» in merito alle domande di adesione di Stati terzi all'Unione europea, in conformità all'art. 49 TUE, mentre, infine, l'art. 12, lett. f, TUE dispone che i parlamenti nazionali partecipino, insieme al Parlamento europeo, ad una «cooperazione interparlamentare» definita, in termini essenzialmente programmatici, dagli artt. 9 e 10 del suddetto Protocollo n. 1, i quali prevedono anche che una conferenza degli organi parlamentari specializzati per gli affari dell'Unione europea possa discutere argomenti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, senza che a tale discussione siano collegate particolari conseguenze sul piano giuridico.

Anche se le norme appena esaminate danno ai parlamenti nazionali solo alcuni diritti di informazione e di controllo, ai quali sono collegati poteri generali di un certo rilievo essenzialmente in tema di osservanza del principio di sussidiarietà, oltre che nell'ambito della procedura di revisione semplificata dei trattati, esse presentano, almeno in apparenza, aspetti positivi sotto il profilo della democratizzazione del funzionamento dell'Unione europea e della sua vicinanza ai cittadini rappresentati nei parlamenti nazionali. Al ruolo di questi ultimi nella fase di elaborazione degli atti dell'Unione europea era, infatti, stato tradizionalmente attribuito un rilievo meramente interno, circoscritto alle modalità di formazione della volontà che sarebbe stata poi espressa da ciascuno Stato membro in sede di Consiglio. Tuttavia, tali norme si prestano ad una lettura meno positiva. Infatti, è il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo (che agisce nell'interesse generale dei cittadini dell'Unione europea), non dei parlamenti nazionali (che agiscono nell'interesse dei cittadini dei rispettivi Stati membri), la modalità di democratizzazione dell'Unione europea più coerente con le caratteristiche complessive del sistema. Il coinvolgimento dei parlamenti nazionali previsto dai trattati può essere, invece, visto come una implicita delegittimazione del Parlamento europeo, a scapito dell'interesse generale dei cittadini europei da esso rappresentato, nonché come un tentativo da parte degli Stati membri di mettere ulteriormente sotto tutela il metodo comunitario, accrescendo i mezzi a propria disposizione per condizionarne lo sviluppo. Va, infine, osservato che, se pure dal coinvolgimento dei parlamenti nazionali possa in ipotesi derivare un qualche condizionamento dell'attività dei rispettivi rappresentanti degli Stati membri in sede di Consiglio, tale condizionamento non potrà che essere nel senso della tutela degli interessi dei cittadini nazionali rappresentati, appunto, in tali parlamenti nazionali.

Tale coinvolgimento non varrà, in altri termini, a dare legittimità democratica al Consiglio, a livello dell'Unione europea, così da poterlo assimilare alla seconda camera di un sistema bicamerale, dato che una tale legittimità non potrebbe che derivare dall'elezione diretta dei membri del Consiglio stesso.

5. Conclusione.

Le riforme introdotte dal Trattato di Lisbona nel tentativo di affrontare il problema del *deficit* democratico del funzionamento dell'Unione europea si dimostrano quindi nella maggior parte dei casi ambigue se non addirittura controproducenti, e laddove contengono dei parziali miglioramenti, questi sono di entità troppo lieve per poter contribuire a sanare in modo significativo il problema.

Le ragioni strutturali dei limiti di tale riforme sono sostanzialmente due: la prima riguarda il fatto che gli Stati membri attualmente non condividono una visione comune circa la possibile evoluzione dell'Unione europea, e rimangono divisi tra i paesi che vorrebbero rafforzare le prerogative dei poteri nazionali (gli unici che ritengono possano essere democratici) e quelli che vorrebbero invece rafforzare — e democratizzare — le istituzioni europee. Da questa situazione strutturale consegue che solo superando l'unanimità prevista dai trattati, e quindi con un atto di rottura da parte di un gruppo di paesi, Francia e Germania in primis, si potrebbe uscire dall'attuale impasse. La seconda ragione è quella cui si faceva riferimento già all'inizio, vale a dire che solo compiendo il salto federale, e quindi assumendo le caratteristiche di un vero Stato dotato della prerogativa della sovranità e fondato sul consenso e la legittimazione diretta dei cittadini, l'Unione potrà eliminare il deficit democratico insito nella sua natura di organizzazione confederale. Finché non maturerà, in particolare nell'ambito dei paesi fondatori, la volontà di assumere un'iniziativa in tal senso, l'Unione è destinata a perpetuare questo suo vizio di origine — se non addirittura ad accentuarlo viste le difficoltà arretrate sotto questo profilo dai continui allargamenti — e a vedere il proprio consenso tra i cittadini calare progressivamente, sino a rischiare di mettere in crisi l'intero edificio comunitario.

NOTE

*Il presente lavoro costituisce la rielaborazione di una relazione preparata dall'Autore per il Convegno su «L'Unione Europea di fronte alle sfide del XXI secolo: quali progressi con il Trattato di Lisbona?», svoltosi il 9 maggio 2008 presso l'Università Cattolica di Milano.

¹ Sul Trattato di Lisbona, citiamo solo, da ultimo, R. Baratta, *Le principali novità del Trattato di Lisbona*, DUE, 2008, p. 21 e segg.; M. Fragola, *Osservazioni sul Trattato di Lisbona tra Costituzione europea e processo di «decostituzionalizzazione»*, DCSI 2008, p. 205 e segg. cui rinviamo per gli ampi riferimenti bibliografici; sullo specifico tema dei principi democratici, v. J. Ziller, *Il nuovo Trattato europeo*, 2007, p. 71; C. Morviducci, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo Trattato», in *Sud in Europa*, numero speciale dedicato alla riforma di Lisbona, Anno XI, Bari, febbraio 2008, 23 e segg.; A. Santini, «Non basta un nuovo Trattato per rilanciare l'Europa», in *Vita e Pensiero*, n. 1/2008, 32 et seq. spec. 37.

² La Dichiarazione n. 63, allegata al testo di Lisbona, riguarda la particolare situazione dei cittadini dei territori britannici d'oltremare.

³ Sentenza del 7 luglio 1992, causa C-369/90, caso *Micheletti*.

⁴ Tali forme sono previste in alcuni Stati, come per esempio in Olanda.

⁵ Ad esempio nella sentenza del 17 settembre 2002, causa C-413/99, caso *Baumbast*.

⁶ Ciò è avvenuto, ad esempio, in Francia a seguito della pronuncia del Consiglio Costituzionale del 9 aprile 1992.

⁷ L'Italia ha dato attuazione a tale direttiva con il d.lgs. 12 aprile 1996, n. 197.

⁸ L'Italia vi ha dato attuazione con d.l. 24 giugno 1994, n. 408, convertito nella l. 3 agosto 1994, n. 483.

⁹ I Parlamenti nazionali, ai sensi del Protocollo n. 1, devono anche ricevere copia degli ordini del giorno e dei verbali delle sessioni nelle quali il Consiglio delibera su progetti di atti legislativi.

¹⁰ È da ritenersi che il semplice difetto di motivazione al riguardo possa senz'altro condurre all'impugnazione dell'atto dinanzi alla Corte di Giustizia per violazione delle forme sostanziali, ai sensi dell'art. 263 TFUE. Al riguardo, la prassi mostra che le motivazioni circa il principio di sussidiarietà o di proporzionalità compaiono nei «considerando» dei vari provvedimenti e siano a volte succinte. La Corte, quando è stata investita del problema, ha mostrato di accontentarsi di tali motivazioni succinte o, a volte, persino implicite (v., ad esempio, la sentenza del 13 maggio 1997, causa C-233/94, *Germania c. Parlamento e Consiglio*).

¹¹ V. la decisione del *Conseil constitutionnel* francese n. 2004/505 DC del 19 novembre 2004, in *Journal Officiel de la République française* del 24 novembre 2004, p. 19885).

FEDERAZIONE O COOPERAZIONE?

Molti osservatori e studiosi del processo di unificazione europea tendono oggi ad affermare che i concetti di sovranità e di Stato sono ormai superati, e che ci stiamo avviando verso un'Europa senza sovranità. In Europa si starebbe in altre parole assistendo a un nuovo fenomeno, caratterizzato dal fatto che la sovranità non spetta né agli Stati membri né all'Unione.

Si tratta tuttavia di una ricostruzione che in realtà tende a confondere il problema dell'*esistenza* della sovranità con quello del *trasferimento* della sovranità a un livello di governo superiore. In effetti, il problema cruciale del processo di unificazione europea è oggi quello del superamento della struttura attuale dell'Unione, organizzazione di carattere confederale fondata su Stati sovrani, benché molto indeboliti, e della creazione di una Federazione, cioè di uno Stato che, lungi dall'essere privo di sovranità, rappresenterebbe il passaggio da una sovranità nazionale a una sovranità europea.

L'Unione europea è tuttora infatti un'organizzazione internazionale che, benché molto evoluta e articolata in forme molto avanzate di integrazione, resta fondata sulla cooperazione volontaria tra i suoi Stati membri.

Il concetto di cooperazione è illustrato in modo esemplare da Kenneth Wheare in uno studio sulla struttura del Commonwealth¹. Nei primi decenni del secolo scorso, nell'ambito del Commonwealth si era discussa l'alternativa tra la trasformazione di tale organizzazione in uno Stato federale o il mantenimento di una struttura sulla cooperazione tra Stati, soluzione, quest'ultima, che ha alla fine prevalso. Ora, secondo Wheare, mentre una federazione si fonda su un governo dotato del potere di decidere e di dare esecuzione alle proprie decisioni in relazione alle questioni di interesse comune, cooperare significa, al contrario, lavorare o agire insieme, e presuppone la *libertà* dei soggetti partecipanti. Il grado di cooperazione può variare da un semplice scambio di informazioni a forme più complesse che implicano azioni comuni verso l'esterno o

l'amministrazione di certe attività in comune, ma l'elemento della volontarietà rimane immutato: gli Stati che cooperano tra loro sono vincolati dalle decisioni prese in comune solo nella misura in cui essi decidono di esserne vincolati.

E' evidente che una simile definizione dovrebbe essere arricchita e meglio precisata per adattarsi a tutti i meccanismi di funzionamento dell'Unione europea; tuttavia si tratta di una definizione che descrive perfettamente l'azione dell'Unione nei due settori che costituiscono le manifestazioni tipiche della sovranità: la politica estera e di difesa e la politica economica e fiscale.

Per quanto riguarda la politica economica e fiscale, è il Trattato stesso ad affermare che gli Stati si limitano a coordinare le loro politiche economiche nazionali.

Ma si tratta di un'affermazione che vale anche per quanto riguarda la politica estera e di difesa. In effetti, l'Unione europea, nonostante sia nata con una vocazione federale, si è sviluppata attraverso un processo differente da quelli che hanno caratterizzato la formazione degli Stati federali classici. Alla base della creazione di questi ultimi vi è sempre stata la necessità di assicurare agli Stati membri la sicurezza e la prosperità. In altre parole, il timore di un'invasione straniera, o la presenza di un avversario comune all'esterno, e il desiderio di indipendenza, sono sempre stati elementi determinanti per la formazione di un'unione federale.

Questi elementi sono invece molto meno evidenti nel processo di integrazione europea. In effetti, se negli anni cinquanta l'idea di creare una comunità europea di difesa era stata determinata dall'esigenza di assicurare la sicurezza esterna e soprattutto dal timore della minaccia sovietica, dopo il fallimento della CED la preoccupazione di risolvere il problema tedesco e di garantire la sicurezza all'interno dell'Europa ha prevalso. Questa caratteristica del processo di integrazione europea è legata alla situazione internazionale nell'ambito della quale il processo si è sviluppato, vale a dire la guerra fredda e la divisione del mondo in due sfere di influenza contrapposte. Il fatto di appartenere al blocco occidentale, e cioè alla sfera di influenza degli Stati Uniti, ha in effetti costituito un fattore di evoluzione del processo, ma nello stesso tempo il suo limite. Fattore di evoluzione perché il controllo dell'equilibrio mondiale da parte delle due superpotenze ha permesso la creazione in Europa di una zona di stabilità e pace dalla quale il processo di integrazione ha tratto numerosi vantaggi. Limite, perché questo ha deresponsabilizzato gli europei, la cui difesa era assicurata dagli Stati Uniti. Non vi è dunque stato

uno slancio verso la creazione di una difesa comune e di uno Stato federale perché non vi era un'esigenza pressante di difendersi da una minaccia esterna.

Questa circostanza emerge in modo molto evidente dalle disposizioni del Trattato (sia nella sua versione attuale sia nella versione modificata dal Trattato di Lisbona) relative alla politica di sicurezza e di difesa comune. L'espressione della mancanza di volontà di assumersi la responsabilità della difesa e l'accettazione del fatto che le questioni relative alla difesa degli europei siano decise al di fuori dell'Europa è contenuta nel nuovo articolo 42 del Trattato sull'Unione europea, laddove esso afferma che «gli impegni e la cooperazione in questo settore [il settore della difesa] rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa». Nonostante nella medesima disposizione si stabilisca che la politica di sicurezza e di difesa comune condurrà a una difesa comune nel momento in cui il Consiglio, all'unanimità, avrà deciso in tal senso, l'affermazione secondo la quale la NATO resta il fondamento della difesa collettiva e l'istanza della sua messa in opera mostra in modo molto chiaro che non vi è la volontà di assumersi la responsabilità di questa difesa: degli Stati che volessero dar vita a un'entità dotata di una reale indipendenza e sovranità e assumersi, attraverso questa, la responsabilità della loro sicurezza non affermerebbero mai nell'atto costitutivo di una simile organizzazione la sua subordinazione a un'istanza esterna.

Le altre disposizioni del medesimo articolo, poi, mettono in luce il fatto che oggi la politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione si fonda sulla cooperazione tra i suoi Stati membri, vale a dire dipende totalmente dalla loro volontà di cooperare. In effetti, si legge nel Trattato che «gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica estera e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio». E che «le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune sono adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità», cosicché l'opposizione di un solo Stato membro può paralizzare qualsiasi iniziativa. A ciò si aggiunga che «qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata sul suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite». Che cosa può significare una simile affermazione se non il fatto che i rapporti tra gli Stati membri in materia

di sicurezza e di difesa sono ancora regolati dal diritto internazionale e che non esiste nemmeno un embrione di potere europeo che possa intervenire in caso di aggressione a uno Stato membro dell'Unione?

Questi problemi, e il fatto che l'Unione europea dovrebbe essere capace di garantire essa stessa la propria difesa e di presentarsi all'esterno in maniera unitaria sono percepiti in modo abbastanza chiaro da una parte dell'opinione pubblica e della classe politica. In effetti, se fino alla caduta del muro di Berlino la tendenziale omogeneità tra gli Stati membri e il quadro internazionale stabile avevano dato l'impressione che la cooperazione potesse funzionare in modo efficiente e potesse permettere di raggiungere dei risultati importanti, oggi la mancanza di omogeneità e di un quadro internazionale stabile rendono evidenti i limiti della cooperazione volontaria tra Stati, che rischia, viste le profonde divergenze tra le posizioni nazionali, di portare l'Unione alla paralisi.

La necessità di una difesa europea è stata sottolineata, tra gli altri, da Angela Merkel e da Nicolas Sarkozy; o ancora dai deputati del gruppo di lavoro sulla politica di sicurezza e di difesa della SPD al Bundestag, in un progetto sulla creazione di un esercito europeo².

Ma il problema è che, quando si affronta il tema della politica di sicurezza e di difesa, bisogna essere coscienti del fatto che si deve affrontare anche il nodo della sovranità³. La creazione di una vera politica estera e di difesa europea, così come la creazione di una politica economica europea, implica in effetti l'attribuzione alle istanze europee della competenza a esercitare questi poteri direttamente sui cittadini (attraverso imposte per finanziare la propria attività e l'arruolamento di un esercito), e questo comporta, evidentemente, la creazione di un governo europeo legittimato democraticamente.

Ora, questa prospettiva solleva molto spesso dei timori da parte di coloro che non vogliono che l'Unione europea si trasformi in un super-Stato. Si tratta, tuttavia, di timori che sono legati a un'idea di sovranità e di Stato fondati sull'esperienza degli Stati nazionali europei. In effetti, si afferma che l'Europa non dovrebbe essere un ente sovrano perché si è influenzati dal fatto che oggi gli Stati europei sono troppo piccoli e impotenti per esercitare la propria sovranità in modo efficace. La conseguenza è che il concetto di sovranità viene associato a una connotazione negativa. E nello stesso senso si rifiuta l'idea di uno Stato federale europeo perché si concepisce lo Stato unicamente come Stato centralizzato, e cioè come entità che tende ad eliminare tutte le differenze al proprio interno.

La sfida dell'Europa, al contrario, è quella di dimostrare che vi può

essere una sovranità che supera il quadro dello Stato nazionale europeo per assumere una dimensione continentale, senza per questo eliminare le tradizioni e le specificità degli Stati membri, perché al livello centrale sarebbero attribuite solo le competenze strettamente necessarie per garantire, come era nelle intenzioni dei Padri fondatori della Federazione americana, la sicurezza e la prosperità dei cittadini europei.

Nessuno può dire se un progetto di questo genere si realizzerà, perché nessuno è in possesso della sfera di cristallo per predire il futuro. Ciò che è comunque certo è che non esiste nessun ostacolo di ordine teorico o giuridico alla costruzione di una simile federazione, che non sia la mancanza della volontà politica di compiere un simile passo.

Per questo, coloro che ritengono che la Federazione europea sia l'unica soluzione in grado di garantire un futuro al nostro continente hanno il dovere di ricordare alla classe politica e ai cittadini perché uno Stato federale europeo è necessario. Coloro che invece si ostinano ad affermare che costruire una Federazione a partire dagli Stati nazionali esistenti è impossibile farebbero meglio a dire più onestamente, che non la vogliono.

Giulia Rossolillo

NOTE

¹ K.C. Wheare, *The Constitutional Structure of the Commonwealth*, London, 1963, p. 128 e segg.

² Arbeitsgruppe Sicherheits- und Verteidigungspolitik der SPD-Bundestagfraktion, *Auf dem Weg zu einer europäischen Armee*, Positionspapier 5. Mai 2008

³ Il punto, per la verità, è messo in luce dal citato documento della SPD, nel quale, nonostante l'affermazione secondo la quale la creazione di un esercito europeo è un progetto «a lungo termine» si mette in luce giustamente che la creazione di un tale esercito implica una discussione sul trasferimento di sovranità dagli Stati membri a un poter europeo dotato di legittimazione democratica.

Interventi *

SOVRANITA' DELLO STATO E COSTITUZIONE FEDERALE EUROPEA. NUOVE PROSPETTIVE SULLA SOVRANITA' IN UNO SCHEMA DI COSTITUZIONALISMO MULTILIVELLO

I. *Introduzione, prima tesi: il costituzionalismo multilivello richiede sovranità condivise.*

«Sovranità e federalismo» – secondo D. Chalmers et al. nel trattato sul diritto dell'Unione europea – sono temi «tanto politicamente sensibili quanto giuridicamente centrali per il progetto europeo»¹. Per «una sempre più stretta unione» entrambi risultano essere principi non solo fondamentali, ma *costituzionali* nel processo di integrazione europea in corso. Il trattato di Lisbona può aver rinunciato al termine tanto ambizioso quanto programmatico di «costituzione»; tuttavia esso non ha rinunciato al carattere costituzionale (D.Th. Tsatsos) delle sue regole basilari². Per dirlo con un classico proverbio latino: «Falsa demonstratio non nocet». Il complesso del trattato riformulato in tre parti, compresa la Carta dei Diritti fondamentali normativamente vincolante, reintroduce uno *schema costituzionale* dell'Unione³. A causa di questa spinta costituzionale, la netta linea di demarcazione tra diritto internazionale e costituzionale si è offuscata.

Si tratta di uno spostamento enorme rispetto ad uno stadio più precoce dell'integrazione europea. Allora, generalmente si presumeva che il tradizionale modello del diritto internazionale si applicasse anche alle Comunità europee⁴. Si riteneva che gli Stati membri fossero i soli «padroni dei trattati». Tuttavia la Corte Europea di Giustizia, nelle sue

* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non necessariamente riflettono l'orientamento della rivista.

sentenze *Van Gend en Loos*⁵ e *Costa v. ENEL*⁶, ha chiaramente ribaltato questa ipotesi. È diventata famosa l'affermazione della *Van Gend en Loos* di «un nuovo ordine legale del diritto internazionale a favore del quale gli Stati hanno limitato i propri diritti sovrani»⁷. La Corte ha formulato in modo ancor più netto la propria dottrina nella sentenza *Costa*, secondo la quale i regolamenti della Comunità Europea erano direttamente applicabili in tutti gli Stati membri e quindi il diritto comunitario godeva di una qualche forma di sovranità nei confronti del diritto nazionale. Se le cose stavano così, i poteri della Comunità non potevano essere visti come derivanti esclusivamente dagli Stati membri, ma dovevano essere intesi come «in qualche modo autonomi ed originali»⁸. Perciò tutti i trattati sopra menzionati sono qualcosa di più di trattati internazionali ordinari. Ciò che li rende «più» sono la «trasformazione» (J.J. Weiler) di Stati nazionali precedentemente chiusi in una Unione integrata e la conseguente condivisione della sovranità⁹ tra l'Unione ed i suoi Stati membri¹⁰.

Rispetto all'immagine tradizionale della sovranità¹¹, l'idea di sovranità condivise può essere molto provocatoria. Sotto l'ovvio *spiritus rector* di J. Bodin¹², la Costituzione francese del 3 settembre 1791 dice: «La Sovranità è una, indivisibile, inalienabile ed imprescrittibile; essa appartiene alla Nazione; nessuna parte del popolo, né alcun individuo può attribuirsi l'esercizio»¹³. Secondo Bodin, la sovranità non è vincolata dalla legge, ma conferisce il potere di creare nuove leggi e così di superare il vecchio sistema feudale. Il nuovo principe era «legibus solutus»¹⁴. Solo le leggi naturali o divine potevano limitarne i poteri. La costituzione del 1791 doveva abbattere un altro «ancien régime», sostituendo la sovranità del principe con la sovranità della Nazione. Questo sviluppo — che stabilisce niente meno che una nuova fonte di legittimità¹⁵ — è una prova del fatto che il modo di concepire la sovranità dipende dallo specifico contesto storico degli ordini politici in continuo cambiamento¹⁶: il feudalesimo, il sistema creato dalla pace di Westphalia del 1648, il costituzionalismo, le democrazie emergenti, le attuali strutture di governance¹⁷, compresi gli attori statuali e non statuali¹⁸. La diffusa tendenza a considerare la sovranità come un *assoluto mistico*¹⁹ deve perciò essere disapprovata per una ragione molto ovvia: sono astoriche e trascurano le *intrinseche strutture procedurali* della creazione degli ordinamenti²⁰. Le entità politiche non sono statiche. Al contrario, sono basate su di un continuo processo di autocreazione²¹. E così è anche la sovranità, contemporaneamente *dipendente dalla e creatrice della* corrispondente entità politica, in uno stato di flusso permanente.

Così, la sovranità oggi corrisponde alla schema europeo di entità politiche integrate tanto quanto ha contribuito a costruire, a far progredire e a rafforzare il *processo* stesso di integrazione²². La metafora più comune per la struttura pluristratificata cui ha portato questo processo è quella del «costituzionalismo multilivello»²³. Altri parlano di pluralismo costituzionale²⁴. Con «costituzionalismo a molti livelli» si indica «un processo in corso che istituisce nuove strutture di governo complementari a e basate — anche modificandole — su forme esistenti di autorganizzazione di un popolo o di una società»²⁵. Tra i parametri più importanti del «processo in corso» così caratterizzato, vi sono l'ampiezza della cessione volontaria di sovranità a organizzazioni internazionali e alle rispettive organizzazioni intergovernative, la comparsa e la crescita di influenza di attori non statuali, ma anche, cosa non di poco conto, la continua vitalità dello Stato nazionale. La questione circa la legittimità di queste sovranità condivise tra livello nazionale, europeo ed internazionale si riferisce a un elemento essenziale dell'integrazione politica: il *bonum commune*²⁶. Tale divisione è legittima se — e se sì, nella misura in cui — l'autorità così divisa può massimizzare il bene comune. Il costituzionalismo multilivello richiede sovranità condivise per permettere a tutti gli attori coinvolti di servire in modo cooperativo il bene comune.

Infine, non bisogna dimenticare che *sovranità condivise* non sono ignote né al diritto internazionale pubblico classico, né al pensiero costituzionale tradizionale. Già Grotius aveva riconosciuto le potenzialità di una divisione della sovranità: «Anche se la sovranità è un'unità, di per se stessa indivisibile, (...) e comprensiva del più alto grado di autorità, che non deve render conto ad alcuno; tuttavia talvolta essa viene divisa (...). Così, mentre la sovranità di Roma era un'unità, tuttavia spesso accadde che un imperatore amministrasse l'oriente e un altro l'occidente, o addirittura che tre imperatori governassero l'intero impero in tre divisioni»²⁷. Grotius dà un altro esempio antico di divisione della sovranità risalendo a Platone nel suo terzo libro delle leggi. La seguente citazione potrebbe ben funzionare come paradigma per l'Europa integrata di oggi, come Unione degli Stati con due pilastri *ed* i popoli (si veda ad esempio, l'Art. 1 del Trattato dell'Unione Europea): «Poiché Eraclide aveva fondato Agro, Messene e Sparta, i re di questi Stati erano obbligati a governare nel quadro delle disposizioni delle leggi che erano state stabilite; finché essi avessero agito così, i popoli erano obbligati a lasciare il poter regale nelle mani dei re stessi e dei loro successori e ad impedire a chiunque di toglierlo loro. Con questo obiettivo, quindi, non solo i popoli si legarono ai loro re ed i re ai loro popoli, ma anche i re si legarono

tra di loro ed i popoli tra di loro. Inoltre, i re si legarono ai popoli vicini ed i popoli ai re vicini e promisero di aiutarsi a vicenda»²⁸.

Ma lasciamo il passato greco per i recenti giudizi della Corte Suprema degli Stati Uniti. In *Alden v. Main*, la Corte si è basata sulla teoria federale della sovranità duale: «Il Congresso ha ampio potere, ma non tutto il potere. Quando il Congresso legifera in questioni che toccano gli Stati, non può trattare tali entità sovrane come mere prefetture o aziende. Il Congresso deve accordare agli Stati il rispetto loro dovuto in quanto compartecipi di un sistema federale, basato sulla premessa della sovranità sia del governo centrale, sia dei singoli Stati»²⁹.

II. Definizione, ulteriore elaborazione della prima e della seconda tesi: un moderno schema di sovranità richiede un approccio integrato, comprendente le dimensioni nazionale, europea ed internazionale.

Come abbiamo visto, il termine di sovranità ha avuto una lunga e tormentata storia³⁰. Sovranità è sia una categoria sociologica, sia un concetto normativo del diritto³¹ — entrambi correlati per quanto li riguarda alla questione dell'identità politica³². Tra i diversi significati, il termine sovranità è generalmente «usato come descrizione della statualità; un termine breve per indicare l'attributo dello Stato di una più o meno piena competenza»³³. Tuttavia, la sovranità non è più un attributo esclusivo dello Stato nazionale, ma è rappresentata da emanazioni *interdipendenti* sul piano nazionale, europeo ed internazionale³⁴.

1. E' ben noto lo sviluppo della sovranità nel contesto tradizionale centrato sullo Stato³⁵, a partire dal 1648 si potrebbe parlare di una «costellazione westfaliana»³⁶. La sovranità personale del sovrano nel sistema feudale è stata rimpiazzata dalla sovranità del re nelle monarchie assolute. La sovranità del re, di nuovo, è stata rimpiazzata dalla sovranità del popolo³⁷ — talora concepita come sovranità della nazione, nella tradizione francese anche considerata come sovranità della repubblica. In Inghilterra, la monarchia assoluta è stata sostituita dalla sovranità del Parlamento. Come Chris Patten ebbe a dire: «La teoria della monarchia assoluta non si riprese mai dal colpo che tagliò la testa di Carlo I. Stava sorgendo la sovranità del Parlamento. Il Bill of Rights, nel 1689, affermò che era illegale per il re pretendere *il potere di sospendere le leggi o l'esecuzione delle leggi... senza il consenso del Parlamento*. Solo il Parlamento, allora, era sovrano. E quella sovranità non era più espressione del volere di Dio, ma del volere del popolo»³⁸.

Data la dottrina della sovranità popolare o parlamentare, la cessione

di diritti sovrani ad un'entità sovranazionale³⁹ potrebbe facilmente essere presa, erroneamente, come una violazione della base stessa della legittimità dell'entità. Tuttavia questa interpretazione sarebbe errata per un motivo formale e, cosa più importante, per un motivo funzionale. Formalmente rientra tra i poteri sovrani del Parlamento e del Popolo cedere volontariamente i propri diritti e competenze sovrani — almeno entro certi limiti. Dal punto di vista funzionale, la sovranità non è un mezzo di per se stesso, ma un mezzo al servizio degli obiettivi fondamentali da cui dipende una entità politica: la pace interna ed esterna, compresa l'integrità territoriale; la libertà, compresi sia i diritti e le libertà fondamentali, sia l'indipendenza politica e l'autodeterminazione del popolo⁴⁰; la sicurezza, compresa l'autorità di creare e di far applicare le leggi. Tutti questi compiti possono essere svolti o dallo Stato nazionale, o — con maggiore efficienza — da Stati nazionali che cooperino fra di loro, o, infine, istituzionalizzando questa cooperazione nella forma di organizzazioni internazionali o sovranazionali dotate di propri diritti sovrani.

2. La Comunità soprannazionale e, in futuro, l'Unione soprannazionale non sono un sostituto dello Stato nazionale, ma un meccanismo integrativo pre-federale con il fine di trasformarlo da entità politica chiusa in sé stessa in un'entità politica cooperativamente aperta⁴¹. Nel corso di questa trasformazione, il popolo interessato — sarebbe meglio dire: i cittadini interessati — riacquistano il potere di auto-determinazione e di auto-organizzazione sovrane cedendo diritti sovrani, una situazione in cui tutti hanno da guadagnare. Certamente, a causa della dinamica intrinseca della trasformazione e dell'integrazione, le entità politiche nazionali non sono più gli esclusivi «padroni dei trattati». Né lo sono la Comunità o l'Unione. «Padroni», se proprio bisogna mantenere il termine, sono i cittadini, in quanto cittadini degli Stati nazionali e dell'Unione. Il *principio di conferimento* è lo strumento per *padroneggiare* questo doppio ruolo — che restringe sia la sovranità nazionale, sia la sovranità «europea».

La Corte di Giustizia delle Comunità europee può benissimo aver compromesso le procedure giuridiche nazionali sottoponendo le Alte Corti ed i legislatori nazionali all'ordine giuridico autonomo della Comunità, sfidando così anche il principio della sovranità parlamentare⁴². Tuttavia ciò che è stato compromesso trova una compensazione non solo in una necessità funzionale, ma anche attraverso la democratizzazione del processo decisionale a livello europeo⁴³. Il primato della legislazione dell'Unione Europea⁴⁴ è bilanciato dal principio del conferimento sopra citato. Il principio della fedeltà reciproca, secondo il quale «ogni livello e ogni unità di governo deve agire in modo da assicurare il corretto

funzionamento del sistema di governance nel suo insieme»⁴⁵, prevede una propria struttura di bilanciamento pre-federale. La dottrina della prevalenza⁴⁶ (competenze legislative esclusive della Comunità) è bilanciata sia dalle competenze condivise (tipiche dei sistemi federali), attraverso il supporto, il coordinamento, azioni complementari sia, naturalmente, dalle competenze esclusive degli Stati membri, compreso il divieto di qualsiasi tipo di armonizzazione. Tutti questi esempi sono una prova di ciò che le sovranità condivise e il pensiero giuridico europeo hanno in comune: un equilibrio dei poteri verticale.

3. La struttura europea testé descritta non trova un parallelo, ma trova qualche somiglianza sul piano internazionale⁴⁷. Quando «l'impatto combinato della tecnologia, del turismo, del capitalismo globale, delle comunità deterritorializzate e delle migrazioni offuscano e ridisegnano i confini culturali con grande rapidità»⁴⁸ e contemporaneamente determinano uno spostamento dalla «coesistenza» verso la «cooperazione» nel diritto pubblico internazionale⁴⁹, i regimi internazionali hanno bisogno di qualche potere costituente o *costituzionale* per giustificare, limitare ed organizzare la propria governance cooperativa. Ciò non deve essere confuso con la ricerca di un unico potere sovrano — caratteristica che nemmeno il Consiglio di Sicurezza dell'ONU sarebbe in grado di raggiungere. Si tratta infatti della ricerca dell'autorità capace di prendere decisioni conferita a organismi internazionali o alla comunità internazionale come tale. Si possono trovare molti esempi nella legislazione del WTO che regola l'economia globale integrata ed interconnessa; nella legislazione dell'ONU, specialmente a proposito dei poteri del Consiglio di sicurezza nel capitolo VII, per esempio il nuovo meccanismo delle «smart sanctions»⁵⁰ (si veda anche la decisione *Yusuf* della Corte di Prima Istanza⁵¹). Inoltre, oggi la sovranità non è solo la fonte di diritti sovrani, ma comporta certe responsabilità, in particolare doveri di protezione nei confronti di altri Stati⁵². Tuttavia l'esempio più significativo che ridefinisce il concetto tradizionale di sovranità è dato dal cosiddetto «intervento umanitario» che potrebbe essere definito sinteticamente come «*sovranità internazionale*» basata sui diritti umani contro «*sovranità nazionale*» che viola i diritti umani⁵³.

4. Il dibattito sull'intervento umanitario porta l'attenzione sulle radici comuni della sovranità nazionale, europea ed internazionale. La sovranità va intesa *strumentalmente* come la l'autorità suprema di un'entità politica per assicurare ed imporre un ordine legale basato sui diritti umani⁵⁴. La sola *sovranità originaria*, non derivata da un'altra fonte sovrana, è la *sovranità del singolo essere umano*. Nel caso *Tadic*, la Corte

d'Appello del Tribunale Internazionale per la ex-Jugoslavia ha esplicitamente affermato: «Un approccio basato sulla sovranità dello Stato è stato gradualmente soppiantato da un approccio orientato verso l'essere umano»⁵⁵. Politicamente, questo concetto di sovranità trova somiglianza con la «sovranità del cittadino»⁵⁶. Sotto questo aspetto, l'Unione Europea è molto avanzata. Sostanzialmente e proceduralmente, la legislazione della Comunità Europea e dell'Unione Europea sostiene un effettivo potere dei singoli cittadini nei confronti dei loro governi. Il cittadino sovrano è stato trasformato in uno dei più importanti strumenti di attuazione di un accordo internazionale⁵⁷. Nel diritto internazionale pubblico, è stato Emmerich de Vattel a basare la propria teoria della sovranità sui principi repubblicani della libertà e dell'eguaglianza *individuali*. Poiché nella sua visione tutti gli uomini erano uguali per natura e dalla stessa natura derivavano uguali diritti ed uguali doveri, anche le nazioni, costituite da uomini, dovevano essere uguali. Esse avevano ereditato dalla natura gli stessi doveri e gli stessi diritti, o, per usare una frase moderna: esse hanno ereditato la loro *eguaglianza sovrana* come emanazione della legge naturale derivante dall'uguale libertà dei loro singoli cittadini⁵⁸. «Proprio il fondamento logico che sostiene l'eguaglianza sovrana degli Stati — afferma M. Sellers — implica anche l'eguaglianza sovrana dei cittadini — e viceversa»⁵⁹.

III. *Contestualizzazione, prima parte: un moderno schema di sovranità richiede un inquadramento culturale (cultura della cooperazione).*

Il diritto deve essere compreso nel suo contesto⁶⁰ e ciò vale anche per la sovranità in quanto concetto legale. Un concetto di sovranità *in e per* l'Europa non può trascurare il fatto che l'Europa stessa non è semplicemente un'area geografica, ma principalmente un'area plasmata culturalmente. Fin dagli inizi del pensiero giuridico occidentale, attraverso le varie epoche (ad esempio il Sacro Romano Impero) è emersa una consapevolezza più o meno presente, ma sempre genuina, del fatto che l'Europa, al di là dei suoi Stati e dei suoi popoli, rappresenta una entità politica che richiede considerazione giuridica e, più recentemente, addirittura una costruzione costituzionale su un piano *transnazionale* e *sopranazionale*⁶¹. Questa *consapevolezza di unità*⁶² ha molte sfaccettature: sociale, culturale, economica, politica, anche religiosa, rivoluzionaria ed evolutiva. Tale consapevolezza è profondamente radicata nella tradizione dell'antico diritto romano, con le sue nozioni ciceroniane di «res publica» e di «salus publica». Infine questa consapevolezza si basa su di

una storia comune dell'illuminismo, sull'universalità dei diritti umani e sul pensiero dello Stato di diritto. L'Europa cooperativa assomiglia al modello dell'«unità nella diversità» (J. Ch. Burckhardt) ed è ansiosa di superare passo passo le divisioni in Stati nazionali, senza perdere la loro base politica, vale a dire le identità *nazionali*. L'immagine della «casa europea» — che fa riferimento alla classica filosofia greca dell'«oikos» — ben rappresenta la ricchezza di entità politiche non organiche, asimmetriche che dovrebbero essere riunite sotto un tetto comune⁶³. L'architettura cooperativa della casa europea è rappresentata dal sopra citato *costituzionalismo multilivello* non inteso per evocare un quadro di livelli costituzionali gerarchicamente strutturati, ma piuttosto di elementi interconnessi e conseguentemente interdipendenti entro entrambi gli insiemi costituzionali, nazionale ed europeo (costituzioni nazionali, elementi costituzionali nel Trattato dell'Unione europea, nel Trattato della Comunità europea, la convenzione europea sui diritti umani o la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea)⁶⁴.

Il costituzionalismo a molti livelli richiede una cultura della cooperazione⁶⁵. Senza entrambi questi elementi, sono inconcepibili la cooperazione tra i suoi membri e le leggi su cui si fonda, l'impatto delle entità politiche internazionali, nonché la loro capacità di azione. La cooperazione si concretizza con modalità giuridiche, fattuali e normative. Tuttavia, una efficace cooperazione richiede svariati prerequisiti. Richiede almeno una chiara attribuzione delle competenze, comuni standard di base in materia di diritti umani tra gli attori cooperanti, ed una certa legittimazione democratica delle decisioni politiche conseguenti alla cooperazione stessa. Di fronte a queste premesse, la conclusione è semplice: 1. La cooperazione richiede la condivisione di diritti sovrani tra le entità (o gli attori) che cooperano. 2. Ciascun diritto sovrano richiede una base di legittimazione. Per quanto riguarda la questione della legittimazione, vanno considerati non solo la legittimazione democratica *in ingresso*, ma anche i conseguenti aspetti funzionali od orientati al risultato: sono elementi basilari del principio di cooperazione l'attuazione effettiva degli obiettivi attraverso la cooperazione, la divisione delle responsabilità, l'assegnazione di competenze alla precisa entità politica o all'attore associato che meglio può svolgere il compito ed infine una generale convergenza di interessi. In termini di principio di sussidiarietà, l'entità più piccola rimarrà responsabile finché motivi diversi (per esempio economici, ecologici, politici, di sicurezza) non rendano evidente la necessità di un'azione cooperativa congiunta. Nel contesto della globalizzazione e dell'internazionalizzazione, la cooperazione rafforze-

rà la portata delle possibilità di decisione politica rispettivamente a livello locale e regionale. Per gli individui, il mondo al di là dello Stato è accettabile solo se ella o egli può sentirsi «a casa» nell'ambiente ben conosciuto delle entità politiche locali, cioè, di piccole dimensioni. Interpretato in questo modo, l'obiettivo principale della *cooperazione* è l'*integrazione*.

IV. *Contestualizzazione, seconda parte: la sovranità (nazionale) e la sovranazionalità devono essere considerate come funzioni complementari dell'integrazione europea.*

Se la cooperazione da un lato ha come obiettivo di servire all'integrazione e dall'altro è resa possibile dalla condivisione delle sovranità, la stessa sovranità nazionale deve essere intesa come una *funzione complementare* dell'integrazione europea e non come un *ostacolo* da essa. Sia la sovranità nazionale, sia la sovranazionalità — essendo espressioni di una sovranità non centrata sullo Stato⁶⁶ — interagiscono per rendere possibile l'integrazione e per far funzionare il sistema politico integrato. Le funzioni della sovranità sono ben note:

- garantire la pace esterna e la sicurezza, dato l'Art. 2, comma 4 della Carta delle Nazioni Unite, secondo l'intenzione del patto Briand-Kellog di rinunciare alla guerra come strumento di politica nazionale;

- garantire la pace e la sicurezza interne con un legame tra sicurezza e libertà;

- garantire la libertà e l'eguaglianza, il che equivale a dire garantire i diritti umani fondamentali;

- garantire uno standard minimo di vita senza il quale i cittadini non sarebbero in grado di godere delle loro libertà;

- garantire eque procedure di applicazione delle leggi (la procedura della giustizia è imparzialità, John Rawls);

- assicurare un'efficace distribuzione di competenze seguendo il principio di sussidiarietà⁶⁷.

Un'ultima funzione della sovranità potrebbe sembrare leggermente paradossale. Si tratta tuttavia di una funzione centrale: la sovranità deve riflettere criticamente sulle sue fonti di legittimità (che talora si modificano). Ciò è tanto più importatane quando e dove il diritto dell'Unione Europea gode di un primato sul diritto, compreso il diritto costituzionale⁶⁸, degli Stati membri⁶⁹. Qui, infine, andrebbero ricordate le riflessioni di Chalmers ed altri sull'esecuzione e sull'amministrazione del diritto dell'Unione Europea da parte dei governi nazionali: «Affinché il primato

del diritto dell'Unione Europea sia efficace, deve quindi generalmente mantenere la buona volontà degli Stati membri. Se la legislazione dell'Unione Europea è considerata irragionevole, gli Stati hanno i mezzi per non rispettarne le richieste. Se gli Stati mirano senza ragione a non applicare misure della legislazione dell'Unione, tuttavia, essi rischiano la censura da parte degli altri Stati (o addirittura da parte dei propri cittadini) per il mancato rispetto di un testo legale. In questo senso, la sovranità nell'Unione Europea può essere considerata circolare o almeno paradossale. La legislazione dell'Unione Europea ha bisogno di giustificarsi in quanto ragionevole, mentre uno Stato che mira a disattendere la legislazione dell'Unione deve in modo analogo giustificare la propria azione come ragionevole. Questo ciclo di giustificazioni, nel quale, idealmente, il potere non è mai considerato garantito, ma nel quale il suo esercizio deve sempre essere giustificato, è (...) una delle più specifiche e delle più civili caratteristiche del diritto dell'Unione Europea»⁷⁰.

Conclusioni e prospettive future.

Oggi gli Stati Uniti Federali d'Europa, come idealisticamente concepiti da W. Churchill nel suo famoso discorso di Zurigo del 1946, sono un sogno irrealistico, non sostenuto né dalla maggioranza degli Stati membri dell'Unione Europea, né dalla maggioranza dei cittadini europei⁷¹. Indipendentemente da tutti gli elementi pre-federali⁷², in particolare il principio di leale cooperazione (Art. 10 TCE)⁷³, una federazione europea sul modello degli Stati Uniti, non era il modello del fallito Trattato costituzionale europeo⁷⁴ ed è ancor meno preso in considerazione dal trattato di riforma di Lisbona. L'architettura costituzionale dell'Europa integrata continuerà a rimanere una miscela di principi di diritto costituzionale e di diritto internazionale pubblico e così pure una miscela di federalizzazione e di confederazione⁷⁵, un processo dinamico che accentua talora elementi *federali* e talora elementi *confederali*. Questa cosiddetta «finalità aperta» potrebbe essere una debolezza; tuttavia può anche rappresentare una forza affinché gli Stati nazionali non siano semplicemente sostituiti da un'altra entità sovrana — di maggiori dimensioni⁷⁶ — ma immersi in una struttura di sovranità intrecciate. Questo groviglio è quello che meglio corrisponde alle strutture di governance multistratificate del XXI secolo — sia a livello regionale, sia a livello mondiale.

1. Strutturandosi nel groviglio sopra descritto, la sovranità non è una categoria *assoluta*, ma *relativa*. Essa funziona come un principio-guida orientato al bene comune che riguarda lo schema di condivisione delle

competenze e delle responsabilità. L'entità che — in accordo al principio di sussidiarietà⁷⁷ — è in grado di prendere le migliori decisioni deve essere investita di tutti i poteri necessari ed assumersi tutte le responsabilità che ne derivano.

2. Così, la sovranità corrisponde anche alle strutture di governance⁷⁸. Questo è particolarmente vero per il problema della legittimità. Chiunque governi deve esercitare un potere legittimo. La governance non è giustificata di per sé stessa, ma deve essere legata a fonti *legittime* di autorità sovrana.

3. Il problema della legittimazione porta anche a una concezione della sovranità basata sui diritti umani, come sopra descritto. La sovranità non è un mezzo fine a sé stesso, ma va considerata come funzionale al servizio dell'uguaglianza e della libertà, della sussistenza e della sicurezza degli individui. La sovranità esiste — con un'ovvia allusione al famoso discorso di F.D. Roosevelt sulle «Quattro libertà» (7 gennaio 1941) — per stabilire un ordine mondiale basato sulle libertà essenziali degli esseri umani⁷⁹.

4. La sovranità non è un concetto statico. Richiede una comprensione *procedurale* che tenga conto dei cambiamenti drammatici cui deve far fronte la comunità internazionale in tempi di globalizzazione, internazionalizzazione e di integrazione europea⁸⁰.

5. La sovranità è, ed è sempre stata, basata sulla *libertà*, assicurata all'esterno dalla nozione di eguaglianza sovrana, di non-intervento e soprattutto dall'Art. 2, comma 4 della Carta delle Nazioni Unite; assicurata all'interno dalla sovranità popolare intesa come libertà dei cittadini *in rebus politicis*⁸¹.

Indipendentemente da come sarà la struttura di un'entità politica: finché l'entità è fondata sulla libertà, la «fine della sovranità» non sarà in vista⁸². Tuttavia, il concetto di sovranità sarà in continua trasformazione e l'idea(le) di «sovranità condivise» si qualifica come un «modus vivendi/modus gubernandi» sostenibile — entro ed oltre l'Unione Europea.

Markus Kotzur

NOTE

¹ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 182; per ulteriori riferimenti, si vedano: N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003; K. Nicolaidis,

R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000; si veda anche J.-P. Jaqué, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Konstitutionalisierung oder Vertragsrevision?», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, p. 551.

² Per gli elementi costituzionali della legislazione dell'UE e della CE, A. v. Bogdandy, «Constitutional Principles», in A. v. Bogdandy, A. Bast (eds.) *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2006, p. 3.

³ La bibliografia a questo proposito è molto abbondante: si vedano ad esempio: J. Geerlings, «Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden», *Duetsches Verwaltungsblatt.*, 2006, p. 129; H.M. Heinig, «Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung(svertrag)?», *Juristenzeitung*, 2007, p. 905; F.C. Mayer, «Wege aus der Verfassungskrise – Zur Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa», *Juristenzeitung*, 2007, p. 593; H.-J. Rabe, «Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrages» *Neue Juristische Wochenschrift*, 2007, p. 3153; Th.S. Richter, «Die EU-Verfassung ist tot, es lebe der Reformvertrag!», *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2007, p. 631.

⁴ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 183.

⁵ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 5 febbraio 1963, causa C-26/62, Van Gend en Loos, in *Raccolta*, 1963, p. 3.

⁶ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 15 luglio 1964, Costa c. Enel, in *Raccolta*, 1964, p. 1129.

⁷ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 5 febbraio 1963, causa C-26/62, Van Gend en Loos, pp. 47-48.

⁸ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 183.

⁹ Si vedano: G. de Búrca, «Sovereignty and the Supremacy Doctrine of the European Court of Justice», in: N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 449; A. Schmitt Glaeser, «Souveränität und Vorrang», in: A. v. Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht*, Heidelberg, Springer Verlag, 2003, p. 205.

¹⁰ Per un'analisi di uno sviluppo parallelo nel primo costituzionalismo statunitense prima e dopo il 1787, si veda: J.-P. Jaqué, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Konstitutionalisierung oder Vertragsrevision?», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, pp. 551-553. Importanti riferimenti alle lettere n. 15 e 16 di A. Hamilton sono contenuti nell'introduzione di C. Rossiter a *The Federalist Papers*, New York, Clinton Rossiter ed., 1961.

¹¹ Per un'approfondita e parimenti critica ed innovativa analisi, si veda U. Haltern, *Was bedeutet Souveränität?*, Tübingen, Mohr Siebeck Verlag, 2007; da una prospettiva diversa, N. McCormick, «On Sovereignty and Post-Sovereignty», in: N. McCormick, *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 123.

¹² *Six Livres de la République*, 1576.

¹³ Per il testo originale e per la sua traduzione tedesca si veda G. Franz (ed.) *Staatsverfassungen*, 2ª ed., München, Oldenbourg, 1964, p. 314; per un approccio comparativo, F. Chopin, *La République «une et indivisible», les fondements de la fédération américaine*, Paris, Pion, 2002.

¹⁴ Così già Ulpiano, *Digests* 1, 3, 31. Bodin (*Les Six Livres de la République*, 1° libro, capitolo 8) dice: «Maiestas est summa in cives ac subditos legibus soluta potestas». Per l'analisi del punto di vista classico: U. Scupin, «Der Begriff der Souveränität bei Johannes

Altusius und Jean Bodin», in: *Der Staat*, 1965, p. 1; H. Quaritsch, *Staat und Souveränität*, vol. 1, Frankfurt am Main, Athenäum, 1970, p. 243; id., *Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. Bis 1806*, Berlin, Duncker & Humblot, 1986, p. 46; D. Engster, «Jean Bodin. Skepticism and Absolute Sovereignty», *History of Political Thought*, 1966, p. 496.

¹⁵ Per la questione della legittimità nel contesto del diritto dell'Unione Europea, si veda: G. de Búrca, «The Quest for Legitimacy in the European Union», *Modern Law Review*, 1996, p. 349.

¹⁶ F. Hinsley, *Sovereignty*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986; H. Steinberger, «Sovereignty», *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 10, 1987, p. 397; A. Verdross, B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1984, p. 25.

¹⁷ Si veda *Governance Team*, Rapporto alla Commissione: consultazioni condotte in preparazione del Libro Bianco sulla Governance democratica europea, SG/8533/01-EN, luglio 2001; A. Arnulf, «What is Governance», *European Law Review.*, 2001, p. 411; M. Ruffert, «Demokratie und Governance in Europa», in H. Bauer, P.M. Huber, K.-P. Sommermann (eds.), *Demokratie in Europa*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, p. 319 (ulteriori riferimenti alle pp. 320-1, nota 5).

¹⁸ Si veda anche l'analisi di M. Sellers, «Republican Principles in International Law», *Connecticut Journal of International Law*, 11 (1996), p. 403, a p. 412: «Le argomentazioni di Vattel per una stretta sovranità nazionale e una rigorosa indipendenza degli Stati si basano su questa analogia tra la libertà personale e la libertà nazionale. Quando Vattel scriveva a metà del diciottesimo secolo, la libertà personale praticamente non esisteva al di fuori della Svizzera e dell'Olanda. Allora era ragionevole per autori illuminati e ben intenzionati stabilire un principio assoluto di non-intervento negli affari interni di Stati sovrani. Gli interventi più probabili al tempo di Vattel avrebbero piegato la sovranità popolare emergente. Analogamente, perfino dopo le rivoluzioni francese ed americana, nelle mani dei despoti europei rimaneva un potere preponderante. Stati relativamente progressisti, come la Gran Bretagna, sostenevano il non-intervento in difesa della nascente libertà sul continente, come a Napoli ed in Spagna, contro i monarchi europei reazionari. Anche gli Stati Uniti abbracciarono il non-intervento per proteggere se stessi ed altre repubbliche americane recentemente liberate dalla reimposizione dell'autocrazia europea nel Nuovo Mondo. Ma l'emergere degli Stati Uniti come potenza mondiale ha modificato questa equazione e molte repubbliche hanno ora la forza di proteggere la libertà all'estero, senza mettere in pericolo le proprie istituzioni democratiche o la propria indipendenza nazionale».

¹⁹ Trattano di questo problema: A Bleckmann, B. Fassbender, «Art. 2 (1)», in B. Simma, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 2002; D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

²⁰ R. Lotta, «Sovereignty and Symbolization», *Rechtstheorie*, 1997, p. 347: la sovranità come «una categoria storica».

²¹ E. Renan, «Che cos'è una nazione? (Qu'est-ce qu'une nation?)», conferenza alla Sorbona, 11 marzo 1882, in: G. Eley, R. Grigor Suny (eds.), *Becoming National: A Reader*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 41-55: «L'esistenza di una nazione è, se mi perdonate la metafora, un plebiscito quotidiano, esattamente come l'esistenza individuale è la continua affermazione della vita». P. Häberle, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3ª ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1988.

²² In generale: L. Kühnhardt, *European Integration: Challenge and response*, ZEI Discussion Papers C. 157, 2006; U. Schliesky, *Souveränität und Legitimität von*

Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatlehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004.

²³ I. Pernice, «Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?», *Common Market Law Review*, 1999, p. 703.

²⁴ N. Walker, «The Idea of Constitutional Pluralism», *Modern Law Review*, 2002, p. 317.

²⁵ *Ibid.*, nota 15.

²⁶ In una prospettiva mondiale: C.W. Jenks, *The Common Law of Mankind*, New York, Frederick A. Praeger, 1958, p. 17 e passim; E. Badie, *Souveränität und Verantwortung. Politische Prinzipien zwischen Fiktion und Wirklichkeit*, Hamburg, Hamburger Edition, 2002.

²⁷ H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis*, in: Classics of International Law (James Scott Brown, ed., Francis W. Kelsey transl., 1925), Oxford, Clarendon Press, pp. 123-4; si veda anche J. Ngugi, «Making New Wine for Old Wineskins: Can the Reform of International Law Emancipate the third World in the Age of Globalization?», *U.C. Davis Journal of International and Policy*, 2002, pp. 73-83, la nota 36 cita queste frasi.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ 527 U.S. 706 (1999); inoltre, *Prinz v. United States*, 521 U.S. 898 (1997); il giudice Kennedy ha usato la forte metafora che i padri fondatori avevano «scisso l'atomo della sovranità» in 514 U.S. 838 (1995); per una conseguente analisi, J.-P. Jaqué, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa: Konstitutionalisierung oder Vertragsrevision?», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, pp. 551-5.

³⁰ M.W. Hebeisen, *Souveränität in Frage gestellt*, Baden-Baden, Nomos, 1995. Ch. Hillgruber, «Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs», *Juristenzeitung*, 2002, p. 1072; S. Oeter, «Souveränität – ein überholtes Konzept?», in Festschrift für H. Steinberger, Berlin, Springer Verlag, 2002, p. 259; un classico è H. Kelsen, «Keyword 'Souveränität'», in Strupp (ed.), *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. II, Berlin, De Gruyter, 1925, p. 554; inoltre H. Heller, «Die Souveränität», in id., *Gesammelte Schriften*, vol. 2, Leiden, Stijhoff, 1971, p. 31; C. Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 5ª ed. (ristampa della 2ª ed.), Berlin, Duncker & Humblot, 1990; E.A. von der Heydte, *Die Geburtsstunde des souveränen Staates*, Regensburg, Druck und Verlag Josef Habel, 1952.

³¹ H. Heller, «Die Souveränität», in id. *Gesammelte Schriften*, vol. 2, Leiden, Stijhoff, 1971, p. 31, a p. 57 parla del problema sociologico della sovranità; anche: M. Baldus, «Zur Relevanz des Souveränitätsproblems», *Der Staat*, 1997, p. 381.

³² P.W. Kahn, «The question of Sovereignty», *Stanford Journal of International Law*, 2004, p. 259.

³³ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 26, in riferimento al «Reparations Case», *ICJ Reports 1949*, pp. 174-180.

³⁴ Per un quadro più esaustivo che comprenda la prospettiva mondiale, si dovrebbe far riferimento a L. Kühnhardt, *The Global Proliferation of Regional Integration*, ZEI Discussion Paper C 136, 2004.

³⁵ La storia della sovranità è un racconto di cambiamento: J. Kokott, «Souveräne Gleichheit und Demokratie im Völkerrecht», *Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 517; M. Kotzur, «Souveränitätsperspektiven – entwicklungsgeschichtlich, verfassungsstaatlich, staatenübergreifend», *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 2004, p. 198, con ulteriori riferimenti ai classici della teoria della sovranità a pag. 200, nota 22; B. Fassbender, «Sovereignty and Constitutionalism in International Law», in: N. Walker (Hrsg.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 115.

³⁶ U. Haltern, *Was bedeutet Souveränität?*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2007, p.3, con

riferimento a A. Linklater, «Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian State», *European Journal of International Relations*, 1996, p. 77.

³⁷ Si potrebbe anche parlare della «sovranità dei cittadini» che rappresenta la diversità pluralistica di una moderna democrazia, vedi P. Häberle, «Zur gegenwärtigen Diskussion um das Problem der Souveränität», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1967, p. 259.

³⁸ Rt Hon Chris Patten, *The Chatham Lecture Trinity College*, Oxford, 26 ottobre 2000.

³⁹ J.P.G. Bach, *Between Sovereignty and Integration: German Foreign Policy and National Identity after 1989*, New York, St. Martin's Press, 1999.

⁴⁰ A. Cobban, *The Nation State and National Self-Determination*, London, Collins, 1969; M. Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1982; M. Sellers (ed.), *The New World Order, Sovereignty, Human Rights and Self-Determination of the Peoples*, Oxford, Berg, 1996.

⁴¹ A. v. Bogdandy, «The European Union as Supranational Federation», *Columbia Journal of European Law*, 2000, p. 27.

⁴² Si veda: D. Chalmers, Ch. Hadjimmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 183.

⁴³ G. F. Schuppert, «Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems» in: Festschrift für D. Rauschnig, Köln, Carl Heymanns Verlag, 2001, p. 201; Ch. Calliess, «Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union», in: H. Bauer, P. M. Huber, K.-P. Sommermann (eds.), *Demokratie in Europa*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, p. 281; G. Lübbe-Wolff, «Europäisches und nationales Verfassungsrecht», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 2001, p. 248; M. Zürn, «Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem», *Politische Vierteljahresschrift*, 1996, p. 27; P. M. Huber, «Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess», *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 1992, p. 349.

⁴⁴ B. de Witte, «Direct Effect, Supremacy, and the Nature of the Legal Order», in: P. Craig, G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 196.

⁴⁵ D. Halberstam, «The Political Morality of the Federal Systems», *Virginia Law Review*, 2004, pp. 101-104.

⁴⁶ M. Waelbroeck, «The Emergent Doctrine of Community Pre-emption: Consent and Re-delegation», in: T. Sandalow, E. Stein (eds.), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe*, Vol. II, Oxford, Clarendon Press, 1982.

⁴⁷ E' molto istruttivo B. Fassbender, «Sovereignty and Constitutionalism in International Law», in: N. Walker (ed.), *Sovereignty in Transition*, Oxford, Hart Publishing, 2003, p. 115.

⁴⁸ Merry, «Changing Rights, Changing Culture», in: Cowan, Dembour, Wilson (eds.), *Culture and Rights – Anthropological Perspectives*, New York, Cambridge University Press, 2001, p. 42.

⁴⁹ A. Bleckmann, *Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre. Vom Kompetenz- zum Kooperationsvölkerrecht*, Köln, Carl Heymanns Verlag, 1995; M. Kotzur, *Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, p. 157.

⁵⁰ C. M. Vázquez, «Trade Sanctions and Human Rights – Past, Present, and Future», *Journal of International Economic Law*, 2003, pp. 797-838, che contiene ulteriori riferimenti; inoltre, R. Lapidoto, «Some Reflections on the Law of Sanctions and the Practice Concerning the Impositions of Sanctions by the Security Council», *Archiv des Völkerrechts*, 1992, p. 114; D. Starck, *Die Rechtmäßigkeit von UNO-Wirtschaftssanktionen in Anbetracht ihrer Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000; G. Biehler, «Individuelle Sanktionen der Vereinten Nationen und Grundrechte», *Archiv des Völkerrechts*, 2003, pp. 169-170; O. Poeschke, *Politische Steuerung durch Sanktionen?*, Wiesbaden, Deutscher Universitäts-Verlag, 2003, p. 78.

⁵¹ Th. Schilling, «Der Schutz der Menschenrechte gegen Beschlüsse des Sicherheitsrates», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2004, p. 343; Ch. Walter, «Grundrechtsschutz gegen Hoheitsakte internationaler Organisationen», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2004, p. 39; M. Kotzur, «Eine Bewährungsprobe für die Europäische Grundrechtsgemeinschaft – Zur Entscheidung des EuG in der Rs. Yusuf u.a. gegen Rat», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2006, p. 19; K. Schmalenbach, «Normtheorie vs. Terrorismus: Der Vorrang des UN-Rechts vor EU-Recht», *Juristenzeitung*, 2006, p. 349; Ch. Tietje, S. Hamelmann, «Gezielte Finanzsanktionen der Vereinten Nationen im Spannungsverhältnis zum Gemeinschaftsrecht und zu den Menschenrechten», *Juristische Schulung*, 2006, p. 299; Ch. Möllers, «Bezwingendes Recht», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.2.2006, p. 39.

⁵² R. Jennings, A. Watts, *Oppenheim's International Law*, vol. I/1, 9^a ed., London, Longman, 1996, p. 502; C. Stahn, «Nicaragua is dead, long live Nicaragua – the Right to Self-defense under Art. 51 UN Charter and International Terrorism», in: Ch. Walter et al. (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin, Springer, 2004, pp. 823-864.

⁵³ S. v. Schorlemer, «Menschenrechte und 'humanitäre Intervention'», *Internationale Politik*, 55/2, (2000); K. Schmalenbach, «Recht und Gerechtigkeit im Völkerrecht», *Juristenzeitung*, 2005, p. 637; P. Schaber, «Humanitäre Intervention als moralische Pflicht», *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 2006, p. 295; N. Lange-Bertalot, *Weltbürgerliches Völkerrecht: Kantianische Brücke zwischen konstitutioneller Souveränität und humanitärer Intervention*, Berlin, Duncker & Humblot, 2007. Si veda anche: M. Sellers, «Republican Principles in International Law», *Connecticut Journal of International Law*, 1996, p. 403, a p. 411, secondo il quale: «Grotius negò la dottrina repubblicana della sovranità popolare, osservando che nessuna nazione ha mai permesso alle donne, ai minorenni o ai poveri di partecipare al dibattito pubblico. Come i mariti governano le mogli, e i padroni comandano gli schiavi, così i re reggono le proprie nazioni, evitando turbolenze e incertezze nella giurisdizione. Questi argomenti e questi presupposti proto-hobbesiani oggi non potrebbero essere avanzati apertamente, ma sopravvivono nella moderna dottrina del non-intervento negli affari interni di governi sovrani, come viene interpretata da alcuni commentatori del diritto internazionale contemporanei. Eppure perfino Bodin ammetteva il diritto di intervento negli affari interni di uno Stato, quando il sovrano dello Stato opprime i suoi sudditi, e Grotius riconosce pienamente l'equivalenza tra la schiavitù e la sovranità regale, senza tuttavia giustificare entrambe.»

⁵⁴ J. P. Müller, «Wandel des Souveränitätsbegriffs im Lichte der Grundrechte», in: *Symposium für 60. Geburtstag von Luzius Wildhaber*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 1997, p. 45, p. 61; M. Kotzur, *Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes*, Berlin, Duncker & Humblot, 2001, pp. 322.

⁵⁵ HRLJ 16 (1995), pp. 437-458 (no. 97); si veda anche: C. Kress, «Friedenssicherung und Konfliktvölkerrecht an der Schwelle zur Postmoderne», *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 1996, p. 638.

⁵⁶ V. Havel, «Die Herrschaft der Gesetze», in: id., *Sommermeditationen*, 2^a ed., Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1994, pp. 14, 27; M. Kotzur, «Souveränitätsperspektiven — entwicklungsgeschichtlich, verfassungsstaatlich, staatenübergreifend», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 2004, pp. 198, 215. Rousseau avrebbe parlato di sovranità popolare, che in qualche misura è implicita nel diritto «all'autodeterminazione dei popoli», si veda M. Sellers, «Republican Principles in International Law», *Connecticut Journal of International Law*, 1996, p. 403, in particolare la nota 24.

⁵⁷ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*,

Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 183.

⁵⁸ M. Sellers, «Republican Principles in International Law», *Connecticut Journal of International Law*, 11 (1996), p. 403 in particolare alla nota 43.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 413.

⁶⁰ P. Häberle, «Die Verfassung im Kontext», in: D. Thürer, J.F. Aubert, J. P. Müller (eds.), *Verfassungsrecht in der Schweiz. Droit constitutionnel suisse*, Zürich, Schulthess, 2001, § 2, p. 17.

⁶¹ A. Padgen (ed.), *The Idea of Europe. From Antiquity to European Union*, Cambridge-New York, Cambridge UP, 2004.

⁶² P. M. Stirk, *A History of European Integration since 1914*, London, Pinter, 2001; J. E. Stiglitz, *The Process of European Integration and the Future of Europe*, Gunnar Myrdal Lecture presented at the U.N. Palais des Nations in 2004.

⁶³ P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, 5^a ed., Baden-Baden, Nomos, 2008, p. 65, p. 102; inoltre: R. H. Ginsberg, *Demystifying the European Union. The Enduring Logic of European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005.

⁶⁴ Anche Ph. Dann (ed.), *The Unity of the European Constitution*, Berlin, Springer, 2006.

⁶⁵ Si veda M. Kotzur, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, Berlin, Duncker & Humblot, 2004, p. 326; istruttivo è E. Schmidt-Aßmann, «Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft», *Europarecht*, 1996, p. 247; un'analisi molto precoce è stata fatta da un lato da P. Häberle, «Der kooperative Verfassungsstaat», in: id., *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3^a ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1998, pp. 407, e dall'altro da E.-H. Ritter, «Der kooperative Staat», *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1979, p. 389; inoltre: S. J. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1992; per una specifica sezione di riferimenti: M. E. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

⁶⁶ Si veda M. R. Lucas, *Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations*, Hamburg, Institute for Peace Research and Security Policy, 1996.

⁶⁷ J. Golub, *Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy*, EUI Working Papers, 2/1996.

⁶⁸ Questo è molto ben illustrato ad esempio nella decisione della Corte Costituzionale Federale Tedesca in BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*. Riguardo alla questione dei diritti umani, anche BVerfGE 37, 271 – *Solange I*; BVerfGE 73, 339 – *Solange II*; BVerfGE 102, 147 – *Bananenmarktordnung*. Si veda N. MacCormick, «The Maastricht Urteil: Sovereignty Now», *European Law Journal*, 1995, p. 259.

⁶⁹ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 206.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 187.

⁷¹ Burgess, *Federalism and EU. The Building of Europe 1950 – 2000*, London-New York, Routledge, 2000. Trattando di sogni, L. Brittan, *The Europe we need*, London, Hamish Hamilton, 1994.

⁷² In questo senso con enfasi, P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden, Nomos, 5^a ed. 2008, p. 424; inoltre, H.-P. Schneider, «Föderative Gewaltenteilung in Europa. Zur Kompetenzabgrenzung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten» in: *Festschrift für H. Steinberger*, Berlin, Springer, 2002, p. 1401.

⁷³ A. Hatje, *Loyalität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

⁷⁴ Y. Devuyt, *The EU at the crossroads*, 2004.

⁷⁵ Si veda anche J. J. Weiler, «Federalism without Constitutionalism: Europe's

Sonderweg» in: K. Nicolaidis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, New York, Oxford University Press, 2000, p. 37.

⁷⁶ Perciò il termine di «costellazione post-nazionale», utilizzato da J. Habermas, potrebbe trarre in errore. Si veda anche M. Wind, *Sovereignty and European Integration: Towards a Post-Hobbesian Order*, New York, Palgrave, 2001.

⁷⁷ La bibliografia che tratta del principio di sussidiarietà è abbondante. Per tutti, si veda A. D'Atena, «Die Subsidiarität: Werte und Regeln», in: *Liber Amicorum P. Häberle*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2004, p. 327, che comprende numerosi ulteriori riferimenti.

⁷⁸ A. Chayes, A. Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge MA-London, Harvard University Press, 1995; G. P. Sampson, S. Woolcock (eds.), *Regionalism, Multilateralism, and Economic Integration. The Recent Experience*, New York, United Nations University Press, 2003.

⁷⁹ «Nel mondo futuro, che noi cerchiamo di rendere sicuro, ci auguriamo un mondo basato su quattro libertà umane essenziali. La prima è la libertà di parola e di espressione — ovunque nel mondo. La seconda è la libertà per ogni persona di venerare Dio a modo proprio — ovunque nel mondo. La terza è la libertà dal bisogno — che, tradotta in termini mondiali, significa comprensione economica, che assicura a ogni nazione una ricca e pacifica vita per i suoi abitanti — ovunque nel mondo. La quarta è la libertà dalla paura, che, tradotta in termini mondiali, significa una riduzione degli armamenti a livello mondiale a un punto tale e in modo così completo che nessuna nazione sia in condizioni di commettere un atto di aggressione fisica verso qualsiasi vicino — ovunque nel mondo». Per la citazione si veda L. Kühnhardt, *Die Universalität der Menschenrechte*, München, Olzog, 1987, p. 112; inoltre, H. Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, New York, Columbia University Press, 1945, p. 6 e 84.

⁸⁰ M. Kotzur, «Föderalisierung, Regionalisierung und Kommunalisierung als Strukturprinzipien des europäischen Verfassungsraums», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 2002, p. 257.

⁸¹ J. J. Weiler, «The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals» *European Law Review*, 1997, p. 155.

⁸² Si veda Th. Christiansen, *European Integration between Political Science and International Relations Theory: the End of Sovereignty*, Firenze, EUI Working Paper Series, 1994.

Trent'anni fa

DISCORSO AI GIOVANI FEDERALISTI

MARIO ALBERTINI

Se si ammette, come io credo, che ogni *linea politica* presenta sempre (consapevolmente o non) tre livelli: uno tattico (il modo con il quale si fa fronte ad ogni episodio, anche individualmente), uno strategico (il modo di impiego delle forze) ed uno teorico (il rapporto con il corso della storia e la natura profonda dei problemi politici e sociali), e se si ammette anche il corollario di questa concezione, secondo il quale c'è reclutamento attivo di forze nuove solo al livello teorico, si può dire che, dalla fine degli anni '60, i federalisti hanno privilegiato l'elemento strategico rispetto a quello teorico della loro linea perché a partire da quel periodo, esaurita la spinta dell'integrazione economica dell'Europa, e individuato nell'elezione europea il fronte vincente per realizzare l'unificazione politica, i federalisti dovettero scegliere tra l'esercizio normale della loro opposizione di governo, regime e comunità (che li confina nel settore prepolitico della politica culturale, della lotta per creare equilibri che non esistono ancora), o il ritorno, come ai tempi della C.E.D., nella sfera del potere, accettando il confronto immediato con le altre forze politiche.

Sulla base della convinzione che stesse per aprirsi la fase politica dell'integrazione europea, per i federalisti diventò prioritaria la mobilitazione sul fronte dell'elezione europea di tutte le forze disponibili. Ciò comportò un minore impegno sulla linea teorica e sul piano del reclutamento e provocò un riflusso nella politica dei quadri. Non a caso i giovani federalisti attivi, data la priorità concessa al momento strategico, sono stati quelli che si sono impegnati a fianco del M.F.E. Di fatto non vi è stata più distinzione fra l'azione della G.F.E. e quella del M.F.E. Ma in questo momento, nel quale si apre una nuova fase della lotta politica in Europa, dopo le nostre vittorie sul terreno dell'elezione europea e del rilancio del dibattito sulla moneta europea, si ripropone ancora una volta

il problema del che fare, che per i federalisti, quando muta il loro rapporto con la realtà storica, è un problema di vita o di morte.

Il quesito che si pone è questo: c'è ancora una funzione dei federalisti nella sfera del potere a partire dal momento in cui, con l'elezione europea, non ci sarà più solo competizione per i poteri nazionali ma anche per il potere europeo? Una risposta assoluta non si può ancora dare perché la competizione europea potrebbe essere, all'inizio, troppo debole nei confronti della situazione degli Stati e della Comunità. Ma ciò che è certo è che si riavvicina il tempo nel quale per il M.F.E. la vita sarà ancora costituita da una politica culturale che rappresenta il punto di partenza di qualunque vita politica successiva. Per questo bisogna fare una nuova analisi dei problemi e della situazione storica, cercando di arrivare, rispetto alle altre forze politiche, più vicino alla verità, così come riuscimmo a fare, per quanto riguarda l'Italia, nel periodo tra il '54 e la prima metà degli anni '60. È in gioco, ancora una volta, la vita del M.F.E. Non va dimenticato che il M.F.E. — che non si vale dei mezzi normali del potere, il voto o la violenza — vive solo perché si dà la vita mentre chi ha un potere alle spalle vive perché consuma il potere che altri hanno creato (caso dei partiti, delle istituzioni storicamente consolidate, etc.).

Il senso dell'impegno dei giovani.

Per chi fa davvero politica non ci può essere distinzione di impegni e responsabilità fra giovani e meno giovani, perché quando la linea politica si esprime compiutamente è una sola e non due. Tuttavia accanto al problema della gestione della politica dell'oggi — la lotta per gli obiettivi che è possibile realizzare nel breve periodo mediante lo sfruttamento degli equilibri di forze già dati — esiste, soprattutto per un movimento come il nostro che si colloca al di fuori della vita politica tradizionale, il problema della gestione della politica del domani — la lotta politico-culturale per spostare forze dal campo del *possibile* a quello del *necessario*, allo scopo di creare i nuovi equilibri indispensabili per affrontare i problemi posti dallo sviluppo storico; problemi già riconoscibili dalla ragione, ma non ancora dalla ragione strettamente politica, cioè dal pensiero e dall'azione di coloro che gestiscono gli equilibri già formati e vedono perciò sia il corso storico, sia i problemi storico-sociali, con questa ottica limitata. È per questo legame tra la pratica e la conoscenza che i nuovi valori, anche quando sono universalmente riconosciuti come esigenze, non possono essere affermati, e dar luogo a nuove realtà sociali, se ci si limita alla politica come sfruttamento degli equilibri politici già

esistenti. Se i giovani hanno una responsabilità specifica nel fare politica, questa dev'essere caratterizzata proprio da un maggiore impegno nel battersi non solo per il possibile *immediato*, ma anche e soprattutto per il possibile *futuro*. Questo è il senso da attribuire all'aspirazione della G.F.E. di tornare ad essere la sinistra del M.F.E., senso che sta diventando concreto proprio perché con la rottura degli equilibri nazionali e la progressiva formazione di nuovi equilibri europei e mondiali si è ormai aperto uno spazio per affrontare i problemi della crescita della società e della crisi dello Stato. In questo contesto il reclutamento e la formazione dei quadri tornano ad essere l'elemento prioritario per la vita del Movimento. Compito dei federalisti sarà allora ancora una volta quello di promuovere la formazione di energie nuove con il metodo già sperimentato dalla nostra opposizione: la ricerca della vera soluzione dei problemi cruciali, l'ingresso nell'equilibrio politico con la partecipazione al dibattito su questi problemi e il tentativo di schierare sulle nostre posizioni il massimo possibile di forze; e l'uscita dall'equilibrio politico — con il rifiuto del compromesso — ad ogni decisione del potere che non corrisponda ad una soluzione adeguata del problema dibattuto (dove i termini *ingresso* ed *uscita* si rapportano alla nozione di problema più che a quella di *campo* nel senso che si può stare dentro l'equilibrio politico per un problema nella fase del dibattito, mentre si sta fuori dall'equilibrio nei confronti di un problema che ha ricevuto una pessima soluzione).

La riconversione industriale e il controllo del processo storico-sociale.

Nel momento presente il dibattito politico giunge nel migliore dei casi (spesso in Italia con il P.C.I.) alla identificazione dei problemi cruciali, mai ad una conoscenza concreta di questi problemi e delle loro soluzioni effettive (si fanno valere esigenze giuste, il che è molto, ma si scambia la coscienza delle esigenze con la conoscenza delle soluzioni). Ciò è particolarmente evidente per quanto riguarda il problema sempre più pressante posto dalla necessità di riequilibrare lo sviluppo economico e di uscire dalla crisi affrontando il tema della riconversione industriale, la quale non viene mai collegata, se non astrattamente, né alla dimensione dei fenomeni che stiamo vivendo, che sono mondiali, né ai suoi contenuti che non coinvolgono i soli aspetti economici, ma mettono in discussione anche il modo di vivere, la qualità della vita nel senso largo del termine. Tuttavia, se è vero, come è vero, che la storia si pone solo i problemi che può risolvere, il fatto che la riconversione industriale sia un problema che si pone a livello politico come una questione che riguarda direttamente il

potere in Europa e nel mondo, mostra che il genere umano si trova ormai sulla soglia del controllo consapevole e deliberato del processo storico-sociale a livello mondiale.

Su questa relazione tra riconversione industriale e processo storico-sociale bisogna riflettere. L'osservazione fondamentale a questo riguardo è che i singoli problemi della riconversione industriale corrispondono ai nodi e crocevia del processo storico-sociale. Ciò significa che sottoporre alla volontà umana la riconversione industriale equivale a sottoporre alla volontà umana il processo storico-sociale (la rivoluzione industriale nel Terzo mondo e quella post-industriale nelle società avanzate, ma come un unico processo avente il suo fulcro nel mercato mondiale). Va dunque ricordato — perché spesso non se ne tiene conto anche se lo si ammette a livello teorico (per esempio con Kant, e non solo con Marx) — che sinora l'evoluzione storica (evoluzione del modo di produrre), pur essendo il prodotto della somma di singoli atti di volontà, è stata sempre indipendente, in quanto tale, dalla volontà umana. In sostanza il processo storico si troverebbe sulla soglia del suo controllo perché il suo svolgimento storico (che produce anche i bisogni storico-sociali) ha generato il problema della riconversione industriale, cioè proprio il bisogno di controllare direzione, modo e localizzazione del processo produttivo (o, il che è lo stesso, il bisogno di controllare lo sviluppo delle forze produttive).

Ciò significa anche, in termini tradizionali, che se da un lato la riconversione industriale non può essere affidata alle sole forze del mercato e alla sola logica del mercato ma deve essere pianificata (anche sotto l'aspetto urbano, ecologico, ecc.), dall'altro essa — qualora sia concepita per ciò che è, la politica dello sviluppo delle forze produttive — esige la liberazione di ogni energia produttiva a livello mondiale, e perciò, nel quadro della pianificazione e della sua coordinazione mondiale (il nuovo ordine economico), un mercato mondiale il più libero possibile. Tutti i paesi industrializzati stanno affrontando il problema della riconversione industriale, cioè della direzione dello sviluppo economico. Ma poiché l'avanzamento del modo di produrre e l'accresciuta interdipendenza fra i diversi paesi e le diverse aree ha fatto sì che il quadro di riferimento dello sviluppo economico si sia allargato sempre più fino a comprendere tutto il mondo, è evidente che occorre coordinare le politiche di riconversione industriale dei diversi paesi. Tale coordinamento non può che avvenire attraverso un piano economico organizzato a livello mondiale. Ed è in questa luce che va intesa la proposta di attuare il liberalismo organizzato a livello mondiale. Nel quadro nazionale la

riconversione industriale può significare solo protezionismo e corporativismo a discapito dei paesi in via di sviluppo, come del resto è già evidente nei provvedimenti adottati o richiesti — spesso dalle sinistre — in Francia, Regno Unito, Italia, etc. La prospettiva dell'unione europea consente invece di superare le tendenze degenerative di carattere protezionistico e corporativo connesse con il quadro nazionale perché pone sia il problema di rendere compatibili le proposte di riconversione industriale che si manifestano nei vari paesi europei, sia quello di rendere compatibile lo sviluppo industriale europeo con le esigenze dei paesi in via di sviluppo.

Il primo tentativo di risposta al problema di una crescita armonica dello sviluppo mondiale potrà dunque trovare la sua sede nel contributo che saprà dare la Comunità europea quando avrà acquistato una capacità d'azione adeguata; e ciò perché l'Europa, a causa del carattere stesso della sua economia, è più interessata di quanto non lo siano gli U.S.A. e l'U.R.S.S. allo sviluppo del Terzo mondo, ed anche perché essa, modificando l'equilibrio mondiale, e realizzando il primo esempio e modello di governo democratico di un insieme di nazioni, farà avanzare il mondo sulla via dell'unità rendendo possibili le prime forme embrionali di politica mondiale. Ciò detto, per non restare nel vago, e per fissare nel pensiero una rappresentazione definita della riconversione industriale come fatto storico, va anche detto che a questa rappresentazione si giunge fondendo — come in ogni conoscenza storica — la libertà e la necessità, che vanno tuttavia distinte per attribuire alla necessità quanto le spetta, e alla libertà quanto le spetta. In quanto tale l'analisi della riconversione industriale ci dice soltanto quali sono i problemi da affrontare nel contesto economico. Essa ci può anche condurre sino alla constatazione che questi problemi sono di dimensione tale da definire il corso stesso della storia, e di natura tale da esigere che esso sia ormai controllato dalla volontà umana; ma, di per sé stessa, non ci dice come devono essere risolti, e non solo perché si può controllare la produzione solo controllando la società.

Il fatto di carattere generale che va considerato è che l'analisi che ci serve per accertare quali sono i problemi mette capo proprio alla necessità e solo alla necessità (per questo il mezzo teorico più efficace, a questo riguardo, è il materialismo storico). Con esami di questo tipo noi possiamo venire a sapere che i problemi sono questi e non altri, e che gli altri, di cui pur si parla, esistono solo nell'immaginazione; cioè prendere atto della situazione nella quale ci troviamo, che non abbiamo scelto, che ci tocca accettare, che ci spinge fuori dalla realtà se non la riconosciamo.

Invece, l'analisi con la quale cerchiamo la soluzione dei problemi mette capo proprio alla libertà e solo alla libertà, e perciò richiede un uso della ragione del tutto diverso da quello che si manifesta con il materialismo storico (o comunque con ogni altro modo con il quale si accerta una situazione, una necessità). In effetti c'è controllo umano se, e solo se, una situazione invece di essere semplicemente subita diventa materia di scelta non nel senso, ovviamente impossibile, che si potrebbe scegliere ciò che è già dato (la situazione) ma nel senso che si può usarla come un mezzo per un fine, il che richiede un atto libero, un atto di conoscenza e di volontà. Così necessità (mezzo non scelto) e libertà (scelta dei fini sulla base dei mezzi) si congiungono. Vorrei fare un esempio. La riconversione industriale ci mette di fronte ai primi passi della rivoluzione industriale nel Terzo mondo. La produzione industriale, d'altra parte, è un mezzo per certi fini (scolarità diffusa, un certo livello del diritto, etc.); ed è proprio mediante la realizzazione di questi fini — in quanto tali non economici, ma culturali, giuridici etc. — che la produzione (la situazione) viene controllata.

Se necessità e libertà sono congiunte, ne segue che si deve far ricorso, nell'analisi politica, sia al materialismo storico (o comunque all'accertamento storico), sia, e congiuntamente, a una concezione autonoma della libertà (la libertà di tutti, che implica e richiede la giustizia e l'eguaglianza). Con questo orientamento, dopo aver riconosciuto nella riconversione industriale il tornante storico cui è giunto il genere umano, si tratta di tener presente che i nostri problemi storici sono quelli che si trovano nel quadro della riconversione industriale (senza mai dimenticare che non ci sono altri problemi, che il resto è illusione); ma tenendo anche presente che la soluzione di questi problemi non è solo materiale, non è solo economia, ma riguarda l'intera condizione umana nel suo ambiente al presente stadio dei mezzi disponibili (grado attuale di sviluppo del modo di produzione).

Prima di chiudere questa parte bisogna ricordare che in via congetturale è perfettamente legittimo affermare che l'umanità, al punto tecnologico cui è giunta, può anche autodistruggersi. È il risvolto negativo del fatto che l'umanità si trova di fronte alla necessità di controllare il processo storico. Ciò equivale a dire che il genere umano sembra davvero giunto sulla soglia della libertà, nel senso che la sua vita (sopravvivenza) non dipenderebbe più da un processo naturale (storico-naturale) ma dalla sua stessa capacità di conoscere e di agire. A me pare che questa osservazione illumini in modo molto netto la cultura della rivoluzione scientifica, industriale e democratica, e in modo particolare il pensiero di Kant, Hegel

e Marx. Ma, nei limiti del nostro esame politico, si tratta ora di esaminare, sulla base del significato della riconversione industriale, il controllo di tutti su tutti, cioè il senso che acquistano la partecipazione e la libertà degli individui nelle istituzioni, fermo restando il fatto che si tratta della partecipazione di forze produttive definite ad un processo definito, e non del mondo degli angeli.

La volontà generale e la partecipazione.

Quando è in causa la vita della comunità anche nello Stato liberale e democratico si manifesta l'unità delle forze senza la normale dialettica governo-opposizione. Ma le cause della vita e della morte di una comunità si sono complicate rispetto al passato. In passato ciò riguardava solo la politica internazionale. La questione della vita o della morte di un popolo si poneva con la guerra. Ma ormai, in prospettiva la vita o la morte di un popolo dipendono anche dall'attuazione del piano economico, o per meglio dire, da ciò che costituisce il vero contenuto della moderna pianificazione. E, come in guerra scompare la dialettica maggioranza-opposizione, sia perché l'opposizione in quei momenti viene emarginata o assoggettata, sia perché la situazione di pericolo e il grado di integrazione sociale raggiunto conducono spontaneamente all'unità, così ora l'attuazione del piano richiede un accresciuto livello di unità che si deve manifestare attraverso le forme della partecipazione e nel rispetto delle libertà acquisite nella storia dell'umanità. Occorre dunque precisare quale è il significato che i federalisti attribuiscono al piano, all'unità democratica necessaria per attuarlo e al pericolo, che apparentemente ne deriverebbe, per la restrizione dell'area nella quale i cittadini si possono dividere garantendo così le libertà classiche o tradizionali.

Va osservato che con il vecchio nome di «piano economico» si indica in realtà, almeno a livello dell'esigenza se non a quello della consapevolezza, il controllo pianificato degli elementi «materiali» (nel senso marxiano, ma comprendendo anche quelli territoriali e quindi anche quelli ecologici) del processo storico sociale. È in questo quadro che va concepito lo sviluppo urbano, e che va perseguito il superamento sia del problema di un rapporto armonico fra «città e campagna», nel senso dell'abolizione della diversità tra città e campagna nella prospettiva della città-regione (diffusione globale sul territorio di elementi o poli urbani), sia della visione semplicemente «ecologista» o «economistica» dell'ambito spaziale in cui vive l'uomo.

Il compito dell'uomo è quello di «umanizzare» la natura, non quello

di abbandonarla a sé stessa o di salvaguardarla in sé e per sé (Marx diceva che la natura in quanto tale, che «precede la storia umana», «non esiste più da nessuna parte salvo forse qualche isola corallina di nuova formazione»). Ciò non comporta ovviamente che l'uso delle risorse ambientali si possa limitare al perseguimento del massimo profitto economico, il quale costituisce solo uno degli elementi per valutare gli effetti dell'intervento dell'uomo sull'ambiente. Il fatto è che finora non si è fatta alcuna politica del territorio, se si precisa che questa politica dovrebbe essere nello stesso tempo il risultato della convergenza degli obiettivi di una programmazione globale e del processo di formazione della volontà pubblica. Ma non c'è formazione di volontà pubblica dove mancano persino gli strumenti conoscitivi attraverso i quali procedere al censimento locale e comprensoriale delle risorse per la localizzazione delle attività produttive.

Ma come si realizza il piano? Se si vuole trovare un filo conduttore dell'analisi, non si può prendere in considerazione tutto a caso, ma bisogna incominciare da ciò che è primo. Noi dobbiamo dunque prendere in considerazione la formazione della volontà politica, ma tenendo presente: a) che c'è un piano se, e solo se, per il periodo di tempo previsto dal piano tutti agiscono secondo le disposizioni del piano; b) che il piano deve essere voluto da tutti, cosa che va ben al di là del voto per un partito e comporta un nuovo costume, un nuovo modo di vivere degli uomini, una nuova capacità di ogni singolo individuo di decidere della sua vita e delle sue relazioni sociali.

Queste premesse bastano per stabilire che la volontà politica necessaria per realizzare il piano non può essere che una nuova forma di volontà pubblica, sino al punto-limite di una nuova volontà generale (un nuovo Stato). Anche su questo problema bisogna riflettere. Sembra che si possa ormai dire che o si innalza il fatto della volontà generale, della formazione della volontà pubblica, sino a questo punto, o non ci può essere ripresa e avanzamento della democrazia. Orbene, se ci poniamo questo problema con la sola preoccupazione, per ora, di elaborare un modello (badando solo a come il problema è pensabile), e se teniamo presente che la maggiore questione costituzionale è quella del sistema elettorale (per la sua intrinseca relazione con la formazione della volontà generale), la sola proposta coerente mi sembra quella secondo cui la formazione della volontà pubblica dovrebbe avvenire mediante un sistema elettorale proporzionale a cascata, cioè con elezioni successive e coordinate dal livello locale a quelli intermedi a quello generale, in modo che ogni gruppo umano prenda coscienza dei suoi problemi mentre dà forma alla

sua volontà, e poi inserisca successivamente, con l'elezione sempre più allargata, questa conoscenza e questa volontà nella conoscenza generale e nella volontà generale.

In effetti se il processo della conoscenza e della formazione del piano non si realizza nel seno stesso del fatto elettorale come effettivo processo di formazione della volontà pubblica, i cittadini esercitano la volontà a vuoto (deliberano senza sapere) e gli esperti finiscono col sapere tutto meno l'essenziale: i concreti bisogni dei gruppi umani, che per definizione sono conosciuti da essi medesimi o da nessuno. Ciò che è necessario è che a livello di elezioni di quartiere si dibattano i problemi del quartiere, a livello di elezione cittadina si dibattano i problemi della città, ma sulla base della conoscenza di quelli del quartiere, e così via a tutti gli altri livelli. Naturalmente per essere di tutti, il piano deve essere uno. Va dunque detto con chiarezza che il sistema elettorale a cascata garantisce, in ipotesi, la partecipazione di tutti alla formazione del piano, ma non ne assicura tuttavia la attuazione, che richiede pertanto una maturazione della società e una trasformazione istituzionale che devono consentire il superamento della contrapposizione tra maggioranza e minoranza circa l'esecuzione del piano, con una riserva che vedremo.

Dovrebbe essere chiaro che non si tratta di instaurare un regime dell'unanimità. Il problema è reale. Se il piano è ciò che ho detto, e se le cose sono quelle che sono circa la tecnologia, lo sfruttamento delle risorse e l'ambiente umano, col piano non si decidono solo affari di breve periodo, come con le maggioranze dei governi di un tempo, ma si mette addirittura in gioco il destino delle generazioni future, e ciò va al di là della legittima competenza di qualunque maggioranza. Del resto la riserva circa l'esecuzione diretta, unitaria e collettiva del piano può fornire qualche garanzia circa l'articolazione dialettica dell'unità. Questa riserva dipende, in ultima istanza, dal fatto che la conoscenza scientifica nel campo sociale non supera il livello della identificazione delle tendenze, e non può, per definizione, prevedere le innovazioni, i casi singoli, in una parola tutto ciò che costituisce uno scarto rispetto alla tendenza prevista e al piano formulato sulla base della previsione. Il piano comporta dunque due dimensioni di esecuzione: una circa il suo svolgimento normale (che deve essere deciso da tutti) ed una circa gli imprevisti (che non possono essere risolti da una elezione, e la cui gestione deve essere pertanto affidata ad una rappresentanza con facoltà di decisione immediata). Questo livello di esecuzione del piano funzionerebbe dunque sulla base del meccanismo tradizionale della maggioranza e della minoranza (che manterrebbe così il suo ruolo costituzionale), ma con la guida del piano

presidiato dal Parlamento. Questa funzione esecutiva speciale, che, riguardando gli scarti dal piano entro la logica del piano, avrebbe un eminente valore arbitrale, proprio per questa ragione, ed anche per dar luogo ad una maggioranza scelta dal popolo, dovrebbe essere svolta da un presidente eletto direttamente dai cittadini. Egli dovrebbe essere il garante dell'attuazione del piano (affidato ad un esecutivo direttamente collegato col Parlamento e bloccato sulle risultanze dell'organica elezione a cascata), come del rispetto del patto tra forze politiche e sociali sugli obiettivi del piano.

La volontà generale e la solidarietà.

Il problema che stiamo affrontando è quello della necessità della coincidenza della volontà generale con la formazione e la esecuzione del piano (e va osservato che in ogni caso, e quale che sia il senso delle mie proposte, è proprio questo il problema da risolvere per affrontare l'avvenire del genere umano, se è vero che esso è ormai affidato alla sua libertà e deve pertanto colmare il distacco e superare la scissione tra politica e società, potere e cultura, scienza e valore, etc.). Naturalmente la volontà generale è veramente tale — è genuina, non manipolata — se e solo se la sua formazione parte dalla volontà sociale di ogni singolo uomo, cioè dalla volontà dei gruppi presi alla dimensione nella quale si manifesta la prima, e più diretta, socialità. In termini tradizionali, si può dire che la libertà e la partecipazione degli individui possono manifestarsi efficacemente ad un livello generale — formazione della volontà pubblica, sistema elettorale, distribuzione del potere — solo se si esprimono compiutamente anche a livello locale.

Il criterio è dunque quello di far coincidere il più possibile la volontà generale con il governo a tutti i livelli. È questo il senso della democrazia partecipativa. E a mano a mano che si scende di livello, e si incontra la realtà delle relazioni quotidiane, dei rapporti sociali come rapporti personali, il criterio indispensabile per la formazione di una vera volontà generale è quello della sostituzione dei rapporti del potere con i rapporti della solidarietà. Va detto subito che ciò non è possibile senza una rivoluzione dell'urbanistica.

Sin dal livello locale la democrazia deve essere associata alla pianificazione urbanistica. L'industrialismo, distruggendo la città nel senso proprio del termine, come fitto intreccio armonico di relazioni umane (e quindi come base territoriale, materiale, della cultura), ha distrutto la solidarietà spontanea che si manifestava nell'ambito del

quartiere e si elevava a coscienza culturale (a identità personale e sociale di tutti) con la parrocchia, come la città si riconosceva nel vescovado, etc. Oggi si pone il problema di eliminare la disgregazione urbana (che disumanizza i rapporti sociali), e di ridare agli uomini (a tutti gli uomini) la città con il controllo pianificato dello sviluppo e con l'organizzazione scientifica del territorio; e va da sé che si può ridare la città agli uomini solo con l'eliminazione di tutte le periferie (discriminazione territoriale) e la loro sostituzione con veri e propri poli urbani. La città deve tornare ad essere un centro di formazione della cultura e questo può avvenire solo quando ogni quartiere avrà una scuola come specchio e cultura della città.

Al grado attuale di sviluppo dei rapporti di produzione la città non può più essere intesa come luogo fisico ma come una funzione globale, come l'insieme dei servizi cittadini organizzati sul territorio. La coscienza dell'appartenenza ad una città dovrebbe dunque coinvolgere tutti coloro i quali si servono di un certo sistema di servizi, che comprendono la produzione, il verde, la rete delle comunicazioni, dei centri culturali etc., quindi la città va intesa come disseminazione di poli urbani nel quadro del superamento della distinzione città-campagna.

In Italia l'elezione dei comitati di quartiere e dei distretti scolastici ha messo in evidenza queste esigenze sociali, e in particolare il fatto che uno dei problemi da risolvere è quello della apertura della scuola alla società. Ma se il cuore del quartiere deve diventare la scuola — come il cuore della città l'università — non ha senso eleggere i consigli scolastici, perché è il quartiere che dovrebbe esercitare il controllo dell'orientamento sociale della scuola, come la città dovrebbe esercitare il controllo dell'orientamento sociale dell'università, mentre il controllo tecnico della scuola o è dei professori o è di nessuno. Se si elegge il quartiere, ma non gli si affida la competenza sulla scuola — quella che dà senso a tutte le altre — si elegge un guscio vuoto. D'altra parte, la scuola eletta separatamente, diventa una istituzione separata.

Questo punto va chiarito. Le competenze educative in senso stretto spettano a «specialisti» (i professori), perché la cultura e la scienza dipendono sia dall'autonomia dell'individuo (spontaneità), sia dalla società, dall'autorità insita nella società. Senza società non c'è né il sapere né la specializzazione attraverso la quale il sapere si conserva. È la società che accumula il sapere nel tempo, e questo sapere precostituito deve essere appreso così com'è, branca per branca, dal solo che lo conosce per mestiere, il professore. Solo così il sapere può essere messo a frutto dalla spontaneità e innovato. Allo stato dei fatti ciò si manifesta in modo

imperfetto perché c'è separazione tra spontaneità e specializzazione e subordinazione della prima alla seconda, invece del comune collegamento dell'una e dell'altra alla società. Ma questa separazione è un fatto del potere, non del pensiero. Il legame del sapere con il tempo e con la società mostra che la specializzazione ha la sua base nella società (dal quartiere al mondo), e quindi che essa non è che una parte o un elemento della cultura della società, la quale, come tale (dal quartiere al mondo) è intrinsecamente (nella sua radice) e deve diventare esplicitamente (in modo voluto, deliberato e organizzato) la cultura di tutti.

Solo con questo rapporto vivente tra libertà individuale e libertà sociale si può ricostituire «il legame del transeunte con l'eterno», a patto, beninteso di tener presente che la scuola aperta non è una scuola separata dalla vita (come quella di oggi, che finché resta così non può certo essere vivificata solo con delle elezioni). Se è sede della cultura del quartiere e della città, deve anche essere, per tutti, biblioteca, centro sportivo, museo dell'immagine, del suono, luogo del dibattito, della conoscenza dei problemi del quartiere e della città, un vero e proprio laboratorio urbano. Solo con questa scuola, e questo legame città-scuola, si potrà ritrovare la motivazione per la rinascita della solidarietà e dell'attività, del lavoro liberamente prestato per finalità umane.

In questa prospettiva si può rinnovare il concetto che abbiamo del lavoro e della libertà. Il lavoro, nel senso di lavoro dovuto, implica pena; è la componente dell'attività umana regolata dalla legge. Ci deve essere per forza, per consentire a tutti di poter svolgere anche un'attività libera e creativa, perché la specie umana sopravvive al livello della produzione organizzata, e tanto meglio la organizza tanto più dispone di ore libere, di libertà. Essendo regolato dalla legge, il lavoro implica obbedienza da parte di tutti, per tutelare la vita sociale degli individui.

L'attività invece non dipende né dalla legge, né dal lucro né dalla sanzione. È liberamente motivata, e proprio per questo è la fonte e la sfera della moralità. Nel nostro tempo gli incentivi e gli sbocchi dell'attività sono eccezionalmente compressi, a causa della disgregazione urbana che impedisce rapporti umani tra uomo e uomo e isola tutti. A questo riguardo va dunque detto che come la libertà politica classica è possibile solo con il quadro liberale, della distribuzione del potere e quello federalistico della divisione territoriale del potere, così la libertà, nel senso esistenziale (attività), è possibile solo se il quartiere, autorealizzandosi come pienezza di vita e relazione aperta tra vita individuale e sociale, consente nella scuola aperta (aperta a tutte le attività, incluse quelle sportive, estetiche, etc.) l'incontro della domanda e della offerta culturale di tutti con tutti

(tutti hanno qualcosa da insegnare e tutti hanno qualche cosa da apprendere).

La democrazia militante.

Quanto detto sinora sulla volontà generale e sulla partecipazione nasce anche dalla riflessione sull'esperienza democratica in Italia. Io vorrei ora riferire alla situazione storica queste considerazioni, allo scopo di avere come punto di riferimento la realtà pur restando nell'ambito dell'esame dell'elemento teorico della nostra linea politica, e quindi nell'ambito del tentativo di elaborazione di modelli (per avere scopi definiti, chiari e noti; per sapere, confrontando l'azione ai modelli, dove si va, e per non fare errori, come, ad esempio, quello della scuola eletta e del quartiere vuoto).

La democrazia, a lungo sottovalutata e combattuta anche dal marxismo volgare e, *tout court* dalla volgarità, è in effetti una punta estremamente avanzata — ed ancora precaria — dell'evoluzione storica. È recente in Europa e in America; è quasi inesistente nel resto del mondo, dove costituisce un grande traguardo da raggiungere. Per questo ciò che accade nei paesi democratici è molto importante, ed è importante in modo particolare ciò che accade nei due grandi banchi di prova della democrazia: la Germania e l'Italia.

L'Italia e la Germania sono due pietre di paragone perché sono due democrazie sperimentali, le due grandi democrazie sperimentali, sia per il legame tra la cultura moderna e il passato della Germania e dell'Italia, sia per i problemi che esse devono risolvere per portare a compimento la piena trasformazione democratica della società.

La democrazia è costume, è connaturata con la coscienza popolare nell'area francese e in quella anglosassone, dove essa ha alle spalle la rivoluzione francese, cioè la grande rivoluzione democratica della storia umana, o la storia dello Stato come evoluzione costituzionale (va tenuto presente che i grandi fatti storici sono veri e propri «fatti culturali»: educano il popolo per il solo fatto della loro esistenza). Quando un francese, o un anglosassone, pensa al passato del suo paese, pensa alla democrazia. Ma questo non succede ai tedeschi e agli italiani. I tedeschi e gli italiani devono decidere di essere democratici, e devono deciderlo in parte contro il loro stesso passato; e devono anche imparare ad esserlo, esserlo con la ragione perché non lo sono ancora pienamente secondo il costume.

La democrazia in Germania e in Italia è in parte una realtà, in parte un

progetto; ed è per questo che i fatti della Germania e dell'Italia mettono in evidenza i problemi che si devono affrontare nella costruzione di una democrazia; e in un modo che completa l'insegnamento esemplare e insostituibile della storia francese e di quella anglosassone perché si tratta della costruzione della democrazia nella società di oggi, e, cosa egualmente essenziale, a causa dell'unità sempre maggiore del mondo, della costruzione della democrazia non come Stato chiuso, esclusivo, ma come Stato aperto, come Stato membro di una comunità federale di Stati anch'esso in via di costruzione (l'Europa).

Sulla base di questo punto di vista, si può dire che in Italia è emerso il problema di far coincidere la volontà generale con il governo (democrazia partecipativa). Ma sono proprio i limiti e i difetti dell'esperienza italiana che inducono a pensare che l'esperienza tedesca abbia messo in evidenza l'altro aspetto del problema, quello di far coincidere la volontà generale con il diritto (democrazia militante). In pratica in Italia ci sono esperienze di partecipazione (quartieri, distretti scolastici etc.) che restano sempre sul piano della intenzione, senza raggiungere quello della realtà della partecipazione, perché non sono organizzati in modo tale da coincidere con veri e propri momenti di formazione della volontà generale. E, in Germania, ci sono esperienze di democrazia militante (caso clamoroso il *Berufsverbot*) che, essendo mal definite, prestano il fianco ad equivoci anche pericolosi, e non consentono ancora di vedere con chiarezza la via, che è quella della formazione della legalità come volontà generale. Questo è il criterio: la coincidenza della volontà generale con il diritto. Va in ogni caso osservato che chi — per ignoranza o puntando sulla ignoranza — dice «democrazia protetta» invece di «democrazia militante», mente, o resta prigioniero di una menzogna; e va anche osservato che qualunque antifascista che non sia un imbecille o colpevole prefascista deve porsi il problema della caduta della democrazia nella dittatura (è un grande merito morale e culturale della Germania, dopo Weimar e il nazismo, quello di aver posto il problema della democrazia militante, cioè il problema di una democrazia che considera la libertà, la legalità e la costituzionalità un bene da difendere, e non una cosa alla mercè dei violenti e dei fraudolenti; come si può considerare un merito morale e culturale dell'Italia della Resistenza quello di aver posto il problema della democrazia partecipativa).

Ma a quale punto la democrazia militante adegua la volontà generale alla legalità e viceversa? La Germania ha posto il problema, l'Italia deve affrontarlo per la consistenza dell'area del terrorismo, dell'eversione, dell'estremismo e dell'ostilità ai principi costituzionali della democrazia

(comune a molti italiani anche colti sia per i limiti della tradizione liberale in Italia, sia per gli aspetti negativi a fianco di quelli positivi, spesso senza una distinzione abbastanza netta — della cultura socialista, comunista e cattolica). Il fondamento della questione sta nel fatto che non si dovrebbe adoperare la libertà per distruggere la libertà. Un comportamento di questo genere sta fuori dal patto sociale, sta fuori dalla volontà generale e forse proprio per questo rilievo può indicare la soluzione. Io vorrei provare a dire questo: quando si acquista il diritto di voto, a 18 anni, si dovrebbe prestare giuramento non dico a questo Stato così com'è, ma alla legalità e alla costituzionalità (anche a scopo educativo, per creare un «fatto culturale» nel quale sia contenuta la difficile storia dell'uomo verso la libertà). Chi non giura, perché non si è convinto della validità dei principi della democrazia — e fino a che non muti opinione e presti giuramento — non dovrebbe avere diritti politici, ma essere considerato un ospite (non ha senso non credere nella democrazia e votare). Come ospite, non potrebbe avere porto d'armi etc. La sua libertà (*sua* nel vero senso della parola, la libertà di essere quel che è, e non di camuffarsi) sarebbe più sicura (non sarebbe sospettato come lo sono fatalmente gli estremisti in presenza di terroristi); il suo rapporto con i cittadini dello Stato che lo ospita sarebbe pienamente leale, cioè tale da incutere rispetto, sino a rendere umana, come dovrebbe essere la convivenza del cittadino con l'ospite, con lo straniero che non ha ancora o non può avere una patria. Ciò che oggi si chiama, o è, repressione, sarebbe tolleranza, sarebbe libertà, perché è certo libertà, per un'ospite, poter fare e dire tutto, salvo il mettere in pericolo lo Stato, salvo la violazione del patto di ospitalità.

Il terreno ancora ambiguo del delitto d'opinione, spesso così difficile da distinguere dal diritto alla libera espressione del pensiero non sarebbe del tutto chiarito. Ma sarebbe molto chiara la violazione del giuramento (che dovrebbe comportare pene gravi, e gravissime in caso di recidiva); come sarebbe molto chiara la violazione del patto di ospitalità (a cominciare dal possesso di armi che dovrebbe essere considerato, per l'ospite, un reato gravissimo). L'azione politica senza il rispetto della legalità e della costituzionalità diventerebbe molto difficile e molto rischiosa. Essendo perseguibile come violazione del giuramento o del patto di ospitalità, non potrebbe in ogni caso essere organizzata, né elaborata, né propagandata, pubblicamente; e quindi, rendendo impossibile la formazione di gruppi extralegali che si valgono dei rapporti legali, priverebbe coloro che accettano di pagare il prezzo del segreto e della clandestinità di qualunque rapporto con la società mediante gruppi di fiancheggiatori, estimatori etc. Chi ritiene che nelle moderne democrazie la rivoluzione violenta abbia

ancora un ruolo da svolgere, dovrebbe in ogni caso ben sapere che solo la rivoluzione molto difficile trova i suoi veri fedeli.

A questo punto vorrei dire che pensare il nuovo è difficile. Può darsi che ciò che ho detto circa il problema della democrazia militante abbia poco senso. Ma il problema *ha* senso, e bisogna provare a dire qualcosa. E bisogna dire qualcosa che vada nel senso della lealtà, della fedeltà, della virtù. Bisogna che il diritto alla libertà torni ad essere una cosa alta, un confronto di ciascuno con se stesso, con la sua responsabilità, con la sua umanità. In ogni caso va osservato per una valutazione obiettiva della questione che, oggi, la libertà coincide con il progresso sociale, con il progresso della giustizia. Fino a che gli operai non avevano diritto di voto né di associazione, né un adeguato potere contrattuale sia nella sfera economica sia nella sfera politica, la libertà prosperava sul terreno del privilegio. Ma negli Stati con il suffragio universale, con la libertà del movimento operaio sul piano politico e su quello economico, con l'economia mista, con la possibilità della pianificazione, solo con la libertà di ognuno si serve la libertà di tutti, solo con la libertà si possono spostare i rapporti economici, sociali e politici dal terreno del privilegio a quello della giustizia. Chi si vale della libertà per distruggere la libertà non è solo contro la democrazia. È anche contro la marcia in avanti del movimento operaio verso l'uguaglianza e il superamento definitivo dei privilegi di classe.

Vorrei ora concludere questo discorso ancora incerto con due proposte chiare. Si fa politica a caso, con il rischio di non ottenere alcun risultato, o risultati opposti a quelli sperati, se con la propria azione non si stabilisce un rapporto concreto con la condizione umana effettiva e con il corso delle cose, il corso della storia, che è determinato dai bisogni e dai problemi degli uomini di oggi, con le loro capacità e i loro limiti. Chi nuota contro la corrente di un fiume, o torna a riva o annega. Lo stesso vale per il corso della storia. E a me pare, come vi ho detto, che la riconversione industriale, se pensata nella sua vera realtà, indichi quale sia, e quale possa essere, il corso della storia. Solo se questo processo non verrà frenato e distorto, potremo costruire nuove forme di società e nuove forme di Stato. E non basta. Ci sarà rinnovamento della società e dello Stato solo con il concorso della volontà di tutti, cioè solo mediante progetti ed azioni che concepiscono questo rinnovamento come un nuovo, e più alto, stadio di formazione della volontà generale. Pensare il rinnovamento della società e dello Stato, senza pensarlo in termini di volontà generale, sarebbe come mettersi fuori e sopra la volontà generale, cioè retrocedere e non avanzare sulla via della democrazia.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

UGO DRAETTA, Professore di Diritto Internazionale, Università Cattolica, Milano.

MARKUS KOTZUR, Professore di Diritto dell'Unione europea, Diritto Internazionale e Diritto Pubblico, Università di Leipzig..

GIULIA ROSSOLILLO, Professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

2004

Editoriali

Il declino dell'Europa.

L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.

Oltre lo Stato laico.

Saggi

Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.

Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.

Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

Note

La strategia dei federalisti e la campagna per la Costituzione europea.

Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.

La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

Il federalismo nella storia del pensiero

La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

2005

Editoriali

Francesco Rossolillo.

Il no di Francia e Olanda a questa Europa.

Il problema della difesa europea e il nucleo federale.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il rivoluzionario.

Ugo Draetta, Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica.

Guido Montani, Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea.

Note

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica.

La crisi delle Nazioni Unite.

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Altiero Spinelli.

2006

Editoriali

Problema energetico e nazionalismo economico.

L'eredità di Altiero Spinelli.

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea.

Saggi

Tommaso Padoa-Schioppa, L'Europa della Malinconia.

Sante Granelli, La crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa.

Altiero Spinelli, Manifesto dei federalisti europei.

Giulia Rossolillo, Nucleo federale e Unione europea.

Note

La Cina, il Mercosur e un'assente: l'Europa.

Flessibilità e coesione. La logica e i tranelli dell'integrazione differenziata.

Trent'anni fa

Mario Albertini, Elezione europea, governo europeo e Stato europeo.

2007

Editoriali

Energia: il «tempo» della transizione verso le fonti rinnovabili e la questione del potere europeo.

L'eredità di Mario Albertini.

Sovranità e popolo europeo.

Saggi

Jean-Marie Le Breton, Gli Stati disuniti d'Europa nel mondo di oggi e di domani.

Nicoletta Mosconi, Mario Albertini teorico e militante.

Giulia Rossolillo, Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo.

Thomas Schmitz, Globalizzazione, diritto internazionale, popolo e Stato.

Note

L'avanguardia europea.