



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PARMA

Dottorato di ricerca in **SOCIOLOGIA E SISTEMI POLITICI**

Ciclo **XXI**

***GENEALOGIA DELL'EUROPA***  
***Sovranità e popolo nel processo di***  
***costituzionalizzazione dell'Unione Europea***

*Coordinatore: Chiar.mo Prof. Nicola Antonetti*

*Tutor: Chiar.mo Prof. Nicola Antonetti*

*Dottorando:*  
*Marco Baldassari*

# Indice

<b>Introduzione</b>	3
<b>Capitolo 1. Metamorfosi della sovranità</b>	10
1.1 Carl Schmitt: l'Europa e l'ordine internazionale	16
1.1.1 Imperialismo e universalismo	18
1.1.2 Il <i>nomos</i> della terra	22
1.1.3 Il pluriverso dei grandi spazi	29
1.2 La critica della sovranità in Hans Kelsen	37
1.2.1 Il diritto internazionale come <i>civitas maxima</i>	42
1.2.2 <i>Grundnorm</i> o <i>Grossraum</i>	49
<b>Capitolo 2. I modelli post-sovrani per l'Europa</b>	56
2.1 Dallo "scettro" alla "funzione". La polverizzazione della sovranità	60
2.1.1 David Mitrany e la nascita dell'ordine funzionale	63
2.1.2 Neofunzionalismo e interdipendenza regionale: il pensiero di Ernst Haas	68
2.1.3 Le revisioni del neofunzionalismo e l'intergovernamentalismo liberale	72
2.1.4 <i>Multilevel governance</i> : tra eurarchia e eterarchia	79
2.2 Le configurazioni "neo-imperiali" dell'Europa	89
2.2.1 L'Europa come impero cosmopolitico	92
2.2.2 Il paradigma neo-medievale	96
2.3 L'Europa come potenza civile	99
<b>Capitolo 3. Europa e democrazia</b>	
3.1 Il dilemma democratico dell'UE: verso una società post-democratica?	104
3.1.1 Il cammino verso la costituzione europea	113

3.1.2	Costituzionalismo e patriottismo costituzionale. Jürgen Habermas e la teoria dell'agire comunicativo applicata al contesto europeo	118
3.1.3	Sfera pubblica e diritto internazionale	125
3.2	Il dibattito costituzionale tra la tesi "no-demos" e la costituzione senza Stato	133
 <b>Capitolo 4. Il costituzionalismo multilivello</b>		142
4.1	Ingolf Pernice e la costituzione integrata dell'Unione Europea	147
4.1.1	Tolleranza costituzionale e costituzionalismo plurale	157
4.2	Autopoiesi del diritto europeo	164
4.3	La sovranità condivisa	169
 <b>Capitolo 5. Il potere costituente europeo</b>		175
5.1	Il problema del potere costituente e la critica al potere di revisione	177
5.2	Il popolo: difficoltà di una definizione	184
5.3	Antonio Negri: il potere costituente come crisi	189
5.4	Etienne Balibar: l'alterità e l'Europa-frontiera	196
 <b>Conclusioni</b>		206
 <b>Bibliografia</b>		212

# Introduzione

---

Il concetto di sovranità – inteso come *suprema potestas superiorem non recognoscens*, di derivazione bodiniana, poi sistematizzato nella dottrina dello Stato di Thomas Hobbes, riformulato in senso repubblicano da Rousseau, portato alla sua massima espressione teorica da Hegel e successivamente dalla tradizione tedesca della *Staatslehre* – ha conosciuto, soprattutto in epoca recente, una radicale de-costruzione dovuta all'indebolimento di alcuni di quei suoi attributi fondamentali, che nella piena affermazione dello Stato-Nazione si dispiegavano e garantivano tutta la loro effettività e cogenza. La trasformazione dello Stato – e delle relazioni fra gli Stati – nel Novecento ha determinato un riorientamento degli stessi concetti di sovranità “interna” ed “esterna”. La crisi dello *jus publicum europaeum* e la conseguente fine del modello eurocentrico di stampo vestfaliano ha rimesso in discussione, *sul piano interno*, la relazione che fondava la solidarietà fra estranei sul nesso cittadinanza-nazione; mentre *sul piano esterno*, ha sottoposto lo Stato a crescenti pressioni, come la forte interdipendenza economica, il commercio e la divisione del lavoro internazionale, il progresso tecnico-scientifico, l'avanzamento dei sistemi di comunicazione ecc. (quello che il teorico delle relazioni internazionali Hedley Bull ha definito unificazione tecnologica del mondo, e il filosofo Martin Heidegger, ben prima di lui, il dominio della tecnica planetaria). Infine, i fenomeni legati alla globalizzazione rendono sempre più difficile stabilire istanze di governo senza mettere in discussione la sovranità intesa come supremo potere di comando, inalienabile e indivisibile, così come sempre più problematica appare l'esclusività del rapporto tra Stato e diritto, tra sovranità e nuove forme di *governance*. L'Unione Europea è stata una risposta, pur non definitiva, a queste sfide e a queste trasformazioni. Richard Bellamy ha affermato che “per molti l'UE è il banco di prova su cui testare se la sovranità statale e quella popolare si stiano effettivamente trasformando e in che modo esse lo

stiano facendo”<sup>1</sup>. L’Unione Europea rappresenta infatti un esperimento di integrazione regionale che ha funzionato e che, nel suo complesso, ha avuto successo, nonostante alcune zone grigie ancora permangano e nonostante questa integrazione non sia stata sempre fluida e priva di rallentamenti. Tuttavia un processo di trasformazione della sovranità nello spazio europeo si è effettivamente e realmente determinato e la presenta ricerca, utilizzando questo “banco di prova” come caso empirico concreto, intende analizzare questa metamorfosi soprattutto sul piano concettuale della filosofia politica.

Il concetto di sovranità infatti ha una sua genesi storico-filosofica, nasce nel XVI secolo in Europa, pur non essendo ascrivibile alla sola forma-Stato (a tal proposito ci si soffermerà anche su quelle tradizioni di pensiero e a quei modelli medievali che non rientrano nella dottrina moderna dello Stato) è altresì innegabile che è nello Stato che esso si innerva, qualificandosi appunto come *sovranità statale*. Luigi Ferrajoli fa risalire correttamente le origini del concetto moderno di sovranità, prima ancora di Jean Bodin e Thomas Hobbes, alla scolastica spagnola, con i primi teorici del diritto internazionale e dunque con l’affermazione della cosiddetta sovranità “esterna”<sup>2</sup>, ma è dunque con il costituirsi di uno spazio degli stati (e con la centralità della scoperta del nuovo mondo e di spazi non europei da conquistare) che la sovranità diventa un principio cardine. Chi è sovrano non ha nulla al di sopra di sé, lo Stato sovrano diviene espressione dell’ultima istanza che decide su un territorio e che non ammette ingerenze dall’esterno. Questa dottrina della sovranità è tuttavia entrata irrimediabilmente in crisi quando ha cominciato a venir meno il suo vettore ordinativo, quando questo soggetto, lo Stato, non è riuscito più a rappresentare un orientamento efficace e a fornire altresì un ordine politico. Questa crisi della sovranità, che corre parallela alla crisi dello Stato, non significa tuttavia la fine dei medesimi. La ricerca intende infatti problematizzare questo esito che appare talvolta una conclusione piuttosto frequente nelle teorie politiche di impostazione post-moderna. Porre l’accento sulla metamorfosi e la trasformazione può essere più proficuo da un punto di vista conoscitivo e può altresì portare ad elaborare diversi concetti di *sovranità oltre lo Stato e sovranità popolare*.

---

<sup>1</sup> R. Bellamy, *Sovranità, post-sovranità e pre-sovranità: tre modelli di Stato, democrazia e diritti nell’Unione Europea*, in S. Chignola, G. Duso (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell’Europa*, Franco Angeli, Milano 2005 p. 282

<sup>2</sup> Cfr. L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Laterza, Bari 1997

Lo studio di questa trasformazione prende avvio dall'analisi del pensiero di due tra i massimi giuristi del Novecento: Carl Schmitt e Hans Kelsen. Per lo scopo della ricerca sono risultati di particolare interesse soprattutto gli aspetti teorici dei loro sistemi legati alla dimensione internazionale e al rapporto tra gli ordinamenti giuridici. E' infatti in Schmitt che il concetto di sovranità acquista tutta la sua pregnanza nella connessione tra Stato e popolo, e, al medesimo tempo, la propria infondatezza, nel momento extranormativo dell'eccezione. Tuttavia negli scritti sul diritto internazionale e in particolare nella sua opera *Der Nomos der Erde* (1950) l'elemento statale entra irreversibilmente in crisi, poiché viene meno la relazione tra una spazialità politicamente orientata e l'ordinamento giuridico. Il tentativo di ripristinare un ordine politico oltre la statualità classica è preconizzato da Schmitt nella dottrina dei "grandi spazi", in opposizione alla tendenza dell'universalizzazione del diritto che è invece prerogativa di Kelsen. La rimozione del concetto di sovranità attraverso la dottrina pura del diritto è appunto l'obiettivo del giurista praghese, per il quale lo Stato, coincidente con la razionalità del sistema di norme, non ha bisogno di nessuna personificazione incarnata nella sovranità, come di nessun potere esterno all'ordinamento giuridico stesso. La massima teorizzazione sulla sovranità e, nello stesso tempo, la sua massima critica trovano, in ambito contemporaneo, la loro origine nella riflessione di questi due pensatori. Da tale riflessione emergono gli estremi paradigmi di una concezione statalistica e normativista, che, dal punto di vista della filosofia politica, portano a considerare l'infondatezza stessa della sovranità, espressa in Schmitt nell'*Ausnahmezustand* (stato d'eccezione) e nella fine del *Nomos* della terra, e in Kelsen nella *Grundnorm* (norma fondamentale). Muovendo da questo dibattito la ricerca vuole fare emergere le successive evoluzioni del concetto di sovranità, esaminando quelle elaborazioni teoriche che hanno accompagnato per oltre mezzo secolo il processo di integrazione comunitario e che in Italia sono ancora poco studiate dal punto di vista della storia delle dottrine politiche. L'analisi è quindi rivolta ai modelli funzionalisti e neo-funzionalisti che si sono affermati (la tesi si occupa in particolare delle influenze del funzionalismo sociologico americano) e che hanno contribuito ad andare oltre il paradigma kelseniano, aprendo la strada a quelli che vengono denominati in letteratura "modelli post-sovrani". La nascita delle prime comunità europee e primi passi verso l'integrazione comunitaria furono segnati da un'aspra critica nei confronti del nazionalismo e dello Stato, che avevano portato agli esiti catastrofici della Se-

conda guerra mondiale. Movimenti paneuropei e federalisti tentarono di superare il dogma della sovranità appellandosi ai popoli europei e ad una consapevolezza politica degli individui che superasse la chiusura dello Stato-Nazione. Fu però solo grazie al funzionalismo e ad un tipo di integrazione tecnica e pragmatica che si rese possibile un primo, parziale e limitato superamento del concetto classico di sovranità. La svolta paradigmatica consiste in quello che si è voluto esemplificare nel passaggio dallo “scettro” alla “funzione”, una logica di tipo pragmatico basata su aree di interesse collettivo in ragione del principio che l’interesse economico e le esigenze di miglioramento tecnologico avrebbero superato istanze di carattere identitario, legate all’appartenenza territoriale o nazionale. Si trattava di un’impostazione dichiaratamente anti-politica, o post-politica, nella misura in cui l’obsoleta macchina statale e la sua burocrazia, veniva sostituita dal “governo degli esperti”. Le teorie della post-sovrani  e in particolare, della *governance* e della *multilevel governance* sono state utilizzate soprattutto in riferimento alla questione della democrazia e della legittimit  in quella che il filosofo tedesco Jürgen Habermas ha identificato come una “costellazione postnazionale”, cio  come un’entit  non pi  riconducibile a un soggetto statale. Le teorie legate al funzionalismo e ai suoi successivi sviluppi sono risultate essere l’approccio vincente nell’ambito della costruzione europea, inteso come processo di integrazione basato sulla condivisione di funzioni economiche. Tuttavia l’UE non appare un sistema proiettato verso la post-sovrani  *tout court* e verso modelli basati unicamente su strutture reticolari di poteri, policentriche ed esclusivamente dominate da interdipendenze economiche. Sebbene non riconducibile ad un modello federale, di tipo statale classico, quindi sicuramente non ad un modello schmittiano, nemmeno dal monismo kelseniano   possibile ricavare un modello per inquadrare in modo adeguato il sistema istituzionale dell’UE. Il sistema comunitario si caratterizza infatti pi  per la sua particolarit , inedita e ibrida, a met  strada tra un’organizzazione internazionale classica e un sistema federale *sui generis*. La natura ibrida dell’Unione apre dunque all’elaborazione di un concetto di sovranit  nuova e a interessanti interpretazioni, che non solo abbandonano la vecchia dicotomia monismo/dualismo sul rapporto tra diritto internazionale e diritto interno, ma che prendono le distanze anche dalla retorica della “fine dello Stato”, cercando nuove alternative: ad esempio il principio della “sovranit  condivisa”, oppure a quello che nella presente ricerca il si intende teorizzare con il concetto di *fusione di sovranit * (espressione gi  utiliz-

zata da Jean Monnet). Cioè attraverso una vera e propria “costituzionalizzazione” del sistema comunitario che si sostanzia non solo attraverso una cessione di porzioni di sovranità verso istituzioni sopranazionali, ma attraverso un doppio processo che vede da un lato una vera e propria “europeizzazione” delle sovranità nazionali e quindi una denazionalizzazione delle stesse, e, dall’altro, un’integrazione dei sistemi nazionali (attraverso l’attuazione di principi come il mutuo riconoscimento e la sussidiarietà).

Nella ricerca si è rilevato che il problema strettamente legato alla sovranità è quello inerente la cosiddetta “costituzionalizzazione” dell’Europa. Anche in questo caso la specificità dell’ordinamento comunitario ha permesso di articolare alcune riflessioni di carattere filosofico politico soprattutto per quanto riguarda il concetto stesso di “costituzione”. La premessa fondamentale è, innanzitutto, che il discorso sulla costituzione non possa essere relegato su un piano meramente giuridico, ma debba prendere in considerazione l’esistenza delle differenti tradizioni storico-costituzionali in Europa (costituzionalismi francese, inglese, tedesco). A questo riguardo è stato utile soffermarsi sulla nozione di *ius commune*, per mostrare la differenza tra costituzioni medievali europee e costituzioni moderne e per mostrare come in realtà a determinare queste differenziazioni sia stato l’emergere storico e concettuale della Nazione. Fondamentali in tal senso risultano essere le ricerche portate avanti da Jan Zielonka, che interpretano l’UE attraverso il “paradigma neo-medievale”, e da Ulrich Beck e Edgar Grande sul concetto di “impero cosmopolitico”.

Un blocco di autori su cui la ricerca si è soffermata appartiene a filone politico-giuridico denominato “nuovo costituzionalismo”. Questi autori hanno affrontato il problema costituzionale da una prospettiva “debole” della teoria del diritto, teorizzando un’idea di costituzionalismo “postmoderno”, oltre lo Stato. Gli elementi “forti” (simbolici) del pensiero politico sono superati. C’è quindi un tentativo di fondare una comunità politica senza ricorrere ai concetti classici di popolo, nazione e territorio. L’idea di una “federazione costituzionale” (I. Pernice) o il principio della “tolleranza costituzionale” (J. H. H. Weiler) vanno proprio nella direzione di una costituzione come progetto aperto e non ordinato gerarchicamente rispetto alle singole costituzioni nazionali. In Habermas, nella prospettiva di un mondo strutturato come costellazione post-nazionale, la costituzione diventa una sorta di *self fulfilling prophecy*, un prodotto che si auto-realizza nel



contesto dell'agire comunicativo e ha quindi un effetto inducente, capace di generare democrazia e consenso e quindi capace di costruire un'opinione pubblica europea.

L'ultima parte della ricerca si è concentrata sul ruolo centrale della nozione di popolo e di potere costituente nel costituzionalismo europeo. Innanzitutto si è cercato di mettere in evidenza l'estrema difficoltà di dare una definizione di "popolo". Si tratta di un concetto sfuggente, o, come ha rilevato Bonaiuti con una felice espressione: "soggetto di un'assenza"<sup>3</sup>. Lo studio di Sergio Della valle<sup>4</sup>, soprattutto in riferimento all'Unione Europea, è stato un utile punto di partenza, anche se si è cercato di andare oltre il suggerimento della prospettiva federalista per uscire dallo schema dualistico individualismo/olismo. Il popolo come costruzione artificiale è al centro della filosofia politica moderna e la sua coincidenza con la nazione ha contribuito a darne un significato "essenzialistico". Da questo concetto "puro", "originario" abbiamo voluto prendere le distanze, cercando di tener ferma la questione politica legata alla legittimità e alla democrazia. La soluzione pluralista che declina la plurale, quindi "popoli", l'unicità esclusiva del singolare non sembra tuttavia trovare una soluzione al problema politico. Occorre problematizzare il concetto di popolo nel suo nesso con il potere costituente. Siamo di fronte ad un esaurimento del potere costituente? Sarebbe più opportuno parlare di potere di revisione? Quali sono le implicazioni a livello europeo? Forse il vero problema dell'Europa politica, e quindi della sua reale costituzionalizzazione, è la mancanza di un potere costituente europeo, la mancanza di un soggetto agente, quale elemento indispensabile per produrre il potere costituito. Emerge, quindi, un inedito modello di costituzione con una nuova e problematica idea del potere costituente, da non ricondurre "erroneamente" al popolo, nella sua accezione naturalistica, organica ed originaria, ma da identificare come quella forza e autorità politica in grado di creare, sostenere e superare la costituzione nella sua pretesa di validità normativa. Su questo punto si sono rivelati illuminanti gli scritti del giurista tedesco Böckenförde.

Sul medesimo problema si vanno esprimendo anche alcuni pensatori post-marxisti. Etienne Balibar, per esempio, ha studiato a fondo il problema che lega insieme costituzione, confine e cittadinanza e ha contribuito a riportare in auge il tradizionale legame

---

<sup>3</sup> G. Bonaiuti, *Il corpo sovrano. Studi sul concetto di popolo*, Meltemi, Roma 2006

<sup>4</sup> S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano 2002

tra la costituzione (la *politeia* degli antichi greci) e il concetto di cittadinanza. La costituzione oltre a definire un ordinamento giuridico, stabilisce un'appartenenza simbolica, chi è dentro e chi è fuori; delimita i confini di una determinata collettività, fissando i principi e le norme di comportamento. E' organizzazione ed espressione della sovranità, ma soprattutto è un riferimento simbolico includente ed escludente allo stesso tempo, perché a partire dalla costituzione si definisce chi è cittadino europeo e chi non lo è. La riflessione di Balibar sposta quindi il discorso sulla costituzione e sul potere costituente verso quello della cittadinanza, per andare al di là dei paradigmi comunitaristi, senza per questo ricorrere a paradigmi etico-comunicativi, cercando di affermare la cittadinanza al di là delle patrie, al di là del normativismo astratto e partendo dall'Europa. La scommessa europea sta nel cambiare logica e nel ripensare un nuovo tipo di comunità, sforzandosi di immaginare una cittadinanza slegata sia dalla comunità nazionale, sia dal cosmopolitismo astratto. Il compito della costituzione europea è di tracciare questi nuovi confini, nuove demarcazioni che devono rimanere aperte, porose, per permettere l'attraversamento di nuove istanze politiche, ridefinendo in continuazione il rapporto tra universalismo e particolarismo.

## Metamorfosi della sovranità

---

“Un meridiano decide della verità”  
B. Pascal

La sovranità è senza dubbio una delle categorie fondamentali del pensiero politico europeo. E' il concetto chiave che permette di identificare il soggetto politico per eccellenza, lo Stato, come quell'articolata e complessa costruzione di organismi in cui si incentra il supremo potere di comando - la *summa potestas* - inteso a delimitare, organizzare e governare un territorio. Questa è la caratteristica fondamentale della sovranità moderna come *potestas directa* - contrapposta alla *potestas indirecta* (quella della Chiesa) - che si manifesta appunto come atto di comando, a cui deve corrispondere un atto di obbedienza incondizionato e svincolato dal valore morale (dalla *veritas*) del comando, secondo il principio hobbesiano che *auctoritas non veritas facit legem*. In virtù di questo rapporto comando-obbedienza la *potestas* è, conseguentemente, la garanzia della difesa di chi obbedisce. Max Weber, descrivendo l'essenza del potere razionale come monopolio legittimo della violenza, aveva individuato magistralmente l'essenza del problema della sovranità. Come ben mettono in evidenza alcune definizioni date in letteratura sull'argomento<sup>1</sup>, il concetto di sovranità ha, infatti, una duplice valenza, “interna” ed “esterna”. “Interna” poiché, sino a partire da quelli che venivano denominati “patti di dominio” (*Herrschaftsvertrag*), il principe operava sul territorio una sistematica sottrazione di potere ai ceti a beneficio di un assoggettamento e ad una centralizzazione di

---

<sup>1</sup> Cfr. la voce “Sovranità” di P. Portinaro in R. Esposito, C. Galli, *Enciclopedia del pensiero politico. Autori, concetti, dottrine*, Laterza, Bari 2005. pp. 799-801. Cfr. inoltre anche la voce “Sovranità” in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di politica*, Utet, Torino 2004. Diego Quaglioni sottolinea invece come i tentativi di dare una definizione del concetto di sovranità siano tesi ad identificare un processo di razionalizzazione del potere politico, che consiste nel trasformare la forza in legge, il fatto in diritto. Un paradigma “funzionalista” della sovranità. secondo Quaglioni. Cfr. D. Quaglioni, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari 2004.

tipo verticale, a cui corrispondeva la protezione, la difesa della vita. Sul piano interno quindi si è andato man mano a stabilire un rapporto sovrano-suddito che in seguito si è poi ristrutturato, a partire dalla Rivoluzione francese, come sovranità popolare, in cui questo rapporto di dominio si traduceva nell'assoggettamento nei confronti della legge, e ad un sistema di leggi. La sovranità "esterna" significa invece una delimitazione netta di un territorio entro uno spazio popolato da stati sovrani che si riconoscono come soggetti indipendenti e autonomi e che quindi non ammettono l'ingerenza di nessuna istanza superiore all'interno del proprio dominio. E' altresì vero che questa seconda parte della definizione di sovranità, *superiorem non recognoscens*, è quella che più ha conosciuto un progressivo indebolimento. Il processo di erosione della sovranità statale è un fenomeno che soprattutto nel corso del Novecento è andato ad affermarsi in modo sempre più marcato. Le spinte verso una maggiore internazionalizzazione e una crescente interdipendenza di tipo economico, unite ad un'accelerazione sempre più intensa dello sviluppo del sistema dei trasporti e delle comunicazioni hanno fatto sì che la sovranità subisse delle trasformazioni profonde e che fosse, in pratica, sempre meno riconducibile al potere statale e quindi connotabile in senso classico, ma che risultasse sempre più frammentata e policentrica. Proprio da queste trasformazioni vorremmo far partire la nostra ricerca. Il passaggio da quello che possiamo identificare come "sistema europeo degli stati" ad uno spazio globale non più euro-centrico è l'espressione della crisi e della metamorfosi del concetto di "sovranità" e possiamo giustamente considerarlo come l'architrave dell'intera riflessione sulla genealogia dell'Europa. La lettura di questo concetto attraverso la lente di due eminenti giuristi e filosofi del diritto, protagonisti indiscussi del Novecento, come Carl Schmitt e Hans Kelsen, permette la configurazione, al di là della complessità e divergenze delle singole teorizzazioni, di due paradigmi fondamentali che hanno influenzato la teoria del diritto e il pensiero politico dai primi decenni del Novecento sino ai giorni nostri.

Prima di affrontare direttamente il pensiero di questi due autori riteniamo necessario soffermarci brevemente su quello che Luigi Ferrajoli, in un contributo intitolato *La sovranità nel mondo moderno* (1997), chiamò le tre aporie del concetto di sovranità, intesa come *suprema potestas superiorem non recognoscens*. L'aporia "filosofica", quella "storica" e quella "giuridica". Ferrajoli fa risalire correttamente le origini del concetto moderno di sovranità, prima ancora di Jean Bodin e Thomas Hobbes, alla scolastica

spagnola, con i primi teorici del diritto internazionale e dunque con l'affermazione della cosiddetta sovranità "esterna". Questo è un elemento importante che ritornerà quando affronteremo il pensiero di Schmitt. Secondo Ferrajoli è con Vitoria che abbiamo la prima sistematizzazione del concetto di sovranità quale strumento giuridico per la conquista del Nuovo mondo. Ai titoli illegittimi della conquista supportati dalla Chiesa – quali la "sottomissione volontaria" degli indios in base al loro essere "*infedele*" e all'idea di una sovranità universale dell'impero e della Chiesa per esempio - "Vitoria contrappone quelli che ritiene i soli titoli legittimi della conquista. E a tal fine rielabora alle radici le vecchie dottrine, gettando le fondamenta del diritto internazionale moderno e insieme della moderna concezione dello Stato come soggetto sovrano. Le idee basilari di questa imponente costruzione sono essenzialmente tre: a) la configurazione dell'ordine mondiale come società naturale di Stati sovrani; b) la teorizzazione di una serie di diritti naturali dei popoli e degli Stati; c) la riformulazione della dottrina cristiana della «guerra giusta», ridefinita come sanzione giuridica delle «iniuriae» subite<sup>2</sup>. Questi tre pilastri sono alla base di un discorso che porta via via all'affermazione dell'assoluta supremazia dello Stato e al principio di "reciprocità", di mutuo riconoscimento fra stati, che rimarrà pressoché inalterato fino al Novecento. Il *fil rouge* che da Vitoria arriva a Kelsen e Schmitt consiste proprio nella concezione del mondo come comunità di stati. Vitoria parla di *communitas orbis*, di un sistema di repubbliche o di stati sovrani sottoposti allo *jus gentium*. E' ciò che può essere considerato l'embrione di una teoria del sistema di relazioni statuali moderno, fondato sull'idea di società internazionale. Ferrajoli giustamente – ed è una mossa che tenta lo stesso Schmitt – fa scaturire l'idea moderna di sovranità dalla creazione di un *jus publicum europaeum* a partire dalla conquista, secondo una direttrice che va da Vitoria e Suarez a Gentili, Grozio, Hobbes e Locke, fino a Kelsen. L'aporia giusnaturalistica consiste in questa particolare genesi del concetto di sovranità che da una dottrina dell'idea di monarchia universale e cristianocentrica si trasforma in eurocentrica per trovare una legittimazione della colonizzazione e della conseguente rispazializzazione del mondo come teatro in cui si fronteggiano stati-sovrani, leviatani artificiali che si spartiscono territori. Questa idea di sovranità collegata al diritto internazionale segna una continuità che ritroviamo nel tema delle rivoluzioni spaziali teorizzate da Schmitt e al profondo

---

<sup>2</sup> L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Laterza, Bari 1997 pp. 12-13

legame tra diritto e spazio<sup>3</sup>. Le rivoluzioni spaziali, il diritto, la sovranità sono temi che contribuiscono in modo preponderante alla costituzione della dimensione eurocentrica. E' appunto il passaggio da una Europa al centro del mondo, dominatrice e vettore ordinativo, ad un pluriverso che qui più ci interessa, insieme al tema che merita un certo approfondimento, quando si parla di Europa e mondo che è quello dei "grandi spazi", la dottrina schmittiana dei *Grossräume*, come elemento da contrapporre alla spazialità liscia ed universale della globalizzazione. La seconda aporia di tipo storico che individua Ferrajoli, è poi quella che riguarda la profonda divaricazione tra la sovranità "interna" ed "esterna". Ove la prima, a partire dalla Rivoluzione francese e dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, subisce una forte autolimitazione, mentre la seconda tende ad assolutizzarsi e a raggiungere il suo culmine nel Novecento con le due guerre mondiali. Questa seconda aporia porta direttamente alla terza, quella giuridica, che riguarda un incremento di questa crisi che Ferrajoli registra nell'antinomia sempre più evidente tra sovranità e diritto. Basti pensare alla nascita di nuove organizzazioni internazionali come l'ONU e all'affermarsi di un diritto internazionale sempre più preponderante che "attacca" non solo i sistemi interni, ma sottopone a forte tensione anche la dimensione esterna degli stati, fortemente indeboliti nella seconda guerra mondiale. Su questo punto il giurista si avvicina alle tesi kelseniane per cui la sovranità è un concetto da superare dato il crescente contrasto con il diritto internazionale. Secondo Ferrajoli: "La sovranità anche esterna dello Stato cessa di essere una libertà assoluta e selvaggia e si subordina, giuridicamente, a due norme fondamentali: l'imperativo della pace e la tutela dei diritti umani. E' da allora che lo stesso concetto di sovranità esterna diventa logicamente inconsistente e si può parlare, in accordo con la dottrina monistica di Kelsen, del diritto internazionale e dei diversi diritti statali come di un unico ordinamento"<sup>4</sup>. Dunque, secondo Ferrajoli, occorre abbandonare il paradigma stato-centrico fondato sulla sovranità, il vecchio modello hobbesiano. e, potremmo dire, occorre "prendere sul serio" il diritto internazionale, utilizzando una celebre espressione che Ronald Dworkin, cioè fare in modo che i principi in esso affermati siano davvero operativi<sup>5</sup>. Una sorta di

---

<sup>3</sup> In Italia si è occupato di questo tema Natalino Irti. Per un'analisi si confronti N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza, Roma-Bari 2006.

<sup>4</sup> L. Ferrajoli, *op. cit.*, p. 40.

<sup>5</sup> Ferrajoli cita Ronald Dworkin nell'intervento al convegno internazionale *Stato di diritto e diritti soggettivi. Questioni aperte*, Firenze, 6 dicembre 2002, ora reperibile sul sito *Jura Gentium*. Rivista di filosofia del

normativismo concreto, insomma, in cui il diritto costituzionale che fino ad oggi ha trovato nello Stato il suo *habitat*, il suo naturale contenitore, debordi, sconfini e trovi una sistemazione più performante negli ordinamenti sopranazionali. “La crisi degli Stati può essere perciò superata in senso progressivo solo prendendo atto del loro crescente depotenziamento e dislocando (anche) a livello internazionale i luoghi tradizionalmente statali del costituzionalismo: non solo i luoghi dell’enunciazione dei principi, come già avvenuto con la Carta dell’Onu e con le Dichiarazioni e le Convenzioni sui diritti, ma anche quelle delle loro concrete garanzie”<sup>6</sup>. L’attenta disamina di Ferrajoli si spinge a collegare questa idea normativista del diritto internazionale alle riflessioni iniziali su Vitoria, e in particolare, l’ipotesi del *totus orbis*, dell’umanità come fattore unificante, capace di creare un ordinamento internazionale pacificato, una sorta di *cosmopolis*, figura ripresa anche recentemente dal filosofo Stephen Toulmin<sup>7</sup>, in cui al posto delle aggressive sovranità statali troviamo la pervicace ed ostinata azione di un costituzionalismo mondiale, in grado di porre delle garanzie e limitare il potere degli stati. E’ bene tuttavia precisare che Ferrajoli non vuole riferirsi all’ipotesi di un governo o di uno stato mondiale, ma, più kelsenianamente, verso forme di regole condivise dotate di un certo potere effettivamente coercitivo. Quella di Ferrajoli è una posizione interessante che può essere considerata, a giusto titolo, paradigmatica e può rientrare come altri autori da Bobbio a Habermas in quella che si può chiamare approccio normativo-istituzionale al problema della sovranità. E’ altresì interessante notare, nell’analisi di Ferrajoli e nelle tre aporie da lui individuate, un’oscillazione continua dall’ordinamento interno, o statale, a quello internazionale (Onu), senza mai toccare quella particolare dimensione intermedia che è l’Unione europea, e il diritto comunitario, sistemi che non sono ascrivibili a nessuno dei due ambiti precedenti. La posizione di giuristi globalisti tendono infatti spesso a sussumere tutto nel diritto internazionale e risolvere in modo monistico il problema della

---

diritto internazionale e della politica globale (<http://www.juragentium.unifi.it/it/surveys/rights/ferrajol.htm>). Ferrajoli infatti parla di due ruoli del normativismo, uno “conoscitivo” e un altro “costitutivo”. Nella seconda accezione ricade anche l’interpretazione di Dworkin e la sua formula “ il diritto preso sul serio”, intendendo appunto riconoscere il carattere normativo che il diritto ha nei confronti di sé medesimo e quindi prendere seriamente in esame il divario tra il “dove essere” del diritto e il suo essere effettivo.

<sup>6</sup> Ivi p. 51.

<sup>7</sup> Stephen Toulmin, filosofo anglosassone, ha ricavato dalla storia dell’umanesimo questa figura della *cosmopolis*, come rappresentazione di una società ordinata razionalmente come la concezione della natura di Newton. Secondo Toulmin questa rappresentazione, nata nella prima età moderna ha continuato ad agire sotterraneamente sino ad oggi. Cfr. S. Toulmin, *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*, The University of Chicago Press, 1990.

sovranità e dello Stato, nemmeno l'analisi magistrale di Ferrajoli è immune a questo riduzionismo, che pure coglie in modo esemplare l'origine giusnaturalistica della sovranità nella volontà di autoaffermazione esterna dello Stato e non contrattualisticamente dall'ordinamento giuridico stesso. Tuttavia crediamo che le aporie della sovranità non possano venire superate "prendendo sul serio" il diritto internazionale, facendo leva sulla forza prescrittiva, sul "dover essere" di tale norme, né la capacità "debordante" del diritto costituzionale riuscirà a determinare nuove configurazioni dell'ordine mondiale o a garantire la pace, se la sovranità non troverà anch'essa una sua nuova dimora, una collocazione in cui esercitare una forza coercitiva concreta. In sintesi non crediamo che un ordinamento giuridico si fondi semplicemente sulla norma, poiché il diritto non è norma ma ordinamento giuridico concreto, vivente e quindi innervato nello spazio e nel territorio. Ogni *Ordnung* (ordine) deve fondarsi necessariamente su un *Ortnung* (orientamento, localizzazione). Dunque pensare il concetto di sovranità in opposizione al diritto, può avere sì il merito di cogliere l'attuale situazione globale in cui i due elementi di cui sopra mancano in realtà di corrispondenza (si assiste ad una sorta di corto circuito di questo nesso *Ordnung/Ortnung*), ma il ripiegamento su un ordine artificiale (contrattualistico), che porta su posizioni normativistiche, sembra poggiare più sull'idea di un mondo del "dovere essere" e della prescrizione, piuttosto che sulla realtà. Bisogna quindi pensare la sovranità tenendo conto della realtà attuale. La domanda corretta da porsi è chi è il sovrano oggi? Siamo di fronte all'obsolescenza del concetto, oppure assistiamo ad un trasferimento di prerogative "sovrane" verso altri ambiti e settori che non sono più nelle mani degli stati? Sono forse i mercati, le multinazionali ad essere "sovrane"? Forse la sovranità si sta liquefacendo, usando un'espressione che il sociologo Zygmunt Bauman utilizza per la modernità?

In questo capitolo ci soffermeremo sugli scritti "internazionalisti" del famoso giurista tedesco Carl Schmitt. Riteniamo che partire dalla sua opera - e dal confronto con un altro grande della sua epoca che fu Hans Kelsen - sia fondamentale per una costruzione genealogica dell'Europa e per una decostruzione del concetto di sovranità. Un punto di partenza fondamentale, che ci permette in un certo modo di considerare questi due pensatori insieme, è dato da Carlo Galli: "il formalismo infondato di Kelsen e il decisionismo infondato di Schmitt, la legge impersonale e l'autorità personale, si oppongono, certo; ma a partire dal medesimo orizzonte di crisi della mediazione



moderna”<sup>8</sup>. La questione dell’infondatezza dell’ordinamento giuridico ci sembra l’elemento su cui far convergere la riflessione – e la genealogia – della costruzione della costituzione europea. E’ all’interno di questo orizzonte di pensiero, dato dalla crisi della mediazione razionale, che si sviluppa la questione della sovranità e la sua trasformazione. Da Schmitt e da Kelsen, e quindi dal pensiero giuridico dei primi anni Venti del Novecento culmina il discorso sulla sovranità moderna e da questo inizio, che è anche una fine, un tramonto di una sovranità fondata razionalmente, che può iniziare un cammino verso nuovi sviluppi di questo concetto.

### *1.1. Carl Schmitt. L’Europa e l’ordine internazionale*

I saggi e gli interventi che Carl Schmitt ha dedicato al diritto internazionale e ai temi della pace e della guerra sono, almeno in Italia, ancora poco studiati. Fatta eccezione per il *Nomos della terra*, tutto il resto della produzione su questi temi ha trovato scarso interesse per lungo tempo<sup>9</sup>. Le motivazioni di questa messa in ombra sono da rintracciare, come ha suggerito Alessandro Campi, innanzitutto nel sospetto di una possibile affinità ideologica con le teorie geopolitiche legate al nazismo, soprattutto per quanto riguarda il concetto di *Grossraum*<sup>10</sup>. Questa ipotesi sul pensiero internazionalista di Schmitt venne meno con la fine della guerra fredda, quando si scoprì che la chiusura della parentesi bipolare aveva svelato un mondo che con le teorie del giurista di Plettenberg aveva profonde analogie<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> C. Galli, *Lo sguardo di Giano*, Il Mulino, Bologna 2008. p. 61.

<sup>9</sup> Solo recentemente sono stati tradotti e pubblicati alcuni importanti scritti di carattere internazionalistico: C. Schmitt, *Un giurista davanti a se stesso*, (a cura di Giorgio Agamben), Neri Pozza, Vicenza, 2005 e C. Schmitt, *Il concetto discriminatorio di guerra*, (prefazione di Danilo Zolo), Laterza, Roma-Bari, 2008. In ambito non italiano ricordo il volume di L. Odyseos, F. Petitto, *The International Political Thought of Carl Schmitt*, Routledge, 2007.

<sup>10</sup> Cfr. A. Campi, *Grande spazio contro universalismo. Carl Schmitt e il diritto internazionale* in A. Campi, Schmitt, Freund, Miglio. *Figure e temi del realismo politico europeo*, Akropolis, Firenze 1996.

<sup>11</sup> Tuttavia non va dimenticato che un’errata pubblicistica su Schmitt, in epoca recente, ha tentato un recupero del suo pensiero in chiave “realistica” (nell’ambito delle relazioni internazionali e della geopolitica), facendolo rientrare all’interno di un filone di pensiero inteso a valorizzare, in un’ottica antiliberalista, la contrapposizione forte tra amico/nemico, tra Occidente e Oriente, tra mondo civilizzato e nemici della civiltà, e, conseguentemente, a mettere in risalto la logica di potenza che domina le relazioni internazionali, a dispetto del tentativo di sottolineare invece gli aspetti cooperativi e legati alla interdipendenza economica. Questo Schmitt “neo-con”, divenuto popolare in ambienti intellettuali legati all’amministrazione del ex Presidente americano George W. Bush, si sposa con la critica ad esso

Campi fornisce una lettura dello Schmitt internazionalista che può essere estremamente utile anche per una comprensione della sovranità da un'angolatura prospettica differente da quella solitamente esposta in dottrina – ci riferiamo evidentemente al decisionismo, al concetto di dittatura e dello stato di eccezione –, una prospettiva che tiene conto della proiezione esterna della sovranità. La polarità “grande spazio” e “universalismo” appare dunque un terreno estremamente proficuo per la nostra analisi, soprattutto se applicata al contesto dell'Unione Europea<sup>12</sup>. Il *Grossraum* schmittiano non va confuso con l'imperialismo nazionalsocialista con il *Lebensraum*, ma studiato come concreta possibilità di superamento della crisi dello *jus publicum europaeum*, come nuovo *nomos* della terra, o, se si preferisce, come tentativo di ri-spazializzare la politica, dopo che questa, neutralizzata dalla tecnica, dall'economia e dall'astratto universalismo della morale, ha perso il suo primato e la sua funzione ordinatrice, la sua capacità di legare insieme *Ordnung* e *Ortnung*, ordine e localizzazione nello spazio. L'enfasi posta giustamente da Campi sulla critica all'universalismo ci sembra qui particolarmente significativa, soprattutto alla luce della nascita e degli sviluppi della costruzione europea, che proprio su questo “universalismo” di fondo si basavano. Anche se è bene precisare che la creazione delle prime comunità europee, sebbene fosse debitrice ideologicamente di una concezione del diritto assolutamente incline alla valorizzazione giuspositivista di un certo universalismo liberale, non è ascrivibile unicamente ad un paradigma normativo, in quanto, come vedremo successivamente (cap. II), più componenti – e tra queste alcune squisitamente “politiche” – concorrevano alla formazione di questa nuova ed inedita organizzazione dello spazio europeo e, conseguentemente, ad una nuova gestione delle sovranità statali.

Schmitt non poteva del resto immaginare quale piega avrebbero preso gli eventi e quali rappresentazioni del politico sarebbero emerse nell'epoca globale. Le proposte schmittiane per una “rispazializzazione” della politica appaiono inesorabilmente invischiati nel mo-

---

complementare, ma di segno opposto, di ambito europeo, che mette invece in risalto lo Schmitt “nazista”, si vedano i contributi di Yves Charles Zarka a questo riguardo (Y.C. Zarka, *Un dettaglio nazi nel pensiero di Carl Schmitt*, Il melangolo, Genova 2005). Il risultato di queste letture è l'appiattimento del suo pensiero ad una visione strettamente unidimensionale, sia sul piano esterno (schematica contrapposizione tra umanità e barbarie), sia interno (esaltazione del modello stato-nazione-popolo, con connotazione razziali. Tentazione di spiegare il suo pensiero a partire da elementi biografici legati al nazismo). Si tratta di letture parziali e spesso fuorvianti che mettono in luce solo alcuni aspetti della sua opera utilizzati in modo strumentale.

<sup>12</sup> Sulla critica all'universalismo europeo si veda anche Immanuel Wallerstein, autore distante da Schmitt, sebbene sul tema si possano rintracciare alcune convergenze. Si veda in particolare I. Wallerstein, *La retorica al potere. Critica dell'universalismo europeo*, Fazi, 2007.

derno, incapaci, pur avendone colto il declino, di pensare ad un ordinamento pienamente fuori dall'eurocentrismo statale. Si tratta, secondo quello che scrive Campi, di "una sfida, quella verso la costituzione di un «nuovo ordine mondiale» e di nuove forme di aggregazione del «politico», che Schmitt ha lanciato senza vincerla. Analista lucidissimo, non gli è infatti riuscito di pensare fino in fondo un ordine politico post-statale, di cogliere quindi le conseguenze estreme del suo stesso pensiero, sia sul piano della *Verfassung* materiale e dell'ordine civile interno, sia – soprattutto – su quello dell'ordinamento planetario"<sup>13</sup>.

### 1.1.1 *Imperialismo e universalismo*

Non è possibile in questa sede prendere in esame in modo esaustivo tutta la produzione internazionalista di Carl Schmitt, ma ci soffermeremo solo sui saggi più significativi. Sin dagli scritti dei primi anni venti la polemica di Schmitt è orientata alla critica di una precisa concezione del diritto internazionale con l'intento di smascherarne la presunta validità universale. Le norme, gli accordi, i patti, così come le organizzazioni internazionali che si pretendono *super partes*, non si producono in un vuoto normativo e pertanto non si originano da sé medesime in un luogo neutro, ma sono espressioni di forza politica di una parte che ne sottomette un'altra avversaria. La dimensione extranormativa del diritto, ma, attenzione, non extragiuridica, è la chiave per comprendere la riflessione schmittiana. Ciò significa che esiste non solo un legame indissolubile tra il diritto e i rapporti materiali, e che quindi esso sarebbe un prodotto di questa relazione - questo sarebbe persino ovvio - ma, andando più in profondità, che il diritto di per sé non decide nulla, non può signoreggiare, poiché chi è sovrano lo può essere solo nella sospensione, in quello iato che si stabilisce tra l'ordine e il disordine. Cerchiamo di spiegare meglio attraverso un esempio: il concetto di pace. Per Schmitt esso di per sé non vuol dire assolutamente nulla, ogni politica che pretende di fondarsi sulla pace, intesa come assenza generale di guerra, in realtà vuole nascondere l'idea di un ordine pacificato che poggia inevitabilmente su una posizione di parte, individuale. Ogni Stato, o potenza, ha idee diverse di "pace" è un fine astratto che appartiene alla sfera della morale, è una situazione ottimale a cui tendere e che per il suo valore morale non è tautologicamente ammissibile rifiutare, come l'idea del bene, del bello

---

<sup>13</sup> A. Campi, op. cit. p.

ecc. Nel concreto pace, vuol dire “pace di Versailles”. “Nel corso dell’ultimo secolo i popoli europei hanno udito da diverse parti che deve esserci la pace: la santa Alleanza era la pace; L’Impero francese di Napoleone III era la pace; poi noi udimmo durante la guerra: la democrazia è la pace. [...] Ma lo *status quo* non è già esso stesso la pace, la sua garanzia è qualcosa di peggio di una guerra, cioè la legalizzazione di un’insopportabile situazione intermedia tra guerra e pace, in cui il politicamente potente toglie al politicamente debole non solo la vita, ma anche il suo diritto e il suo onore”<sup>14</sup>. Nello scritto *La Società delle Nazioni e l’Europa* del 1928 emerge chiaramente la velleitaria pretesa universalistica di quello che voleva essere un’organizzazione in grado di superare il principio del *balance of power* europeo e si ponesse a garanzia di una pacificazione fra gli stati. In realtà, voluta dalle potenze vincitrici, essa non faceva che ripetere gli errori della Santa Alleanza e non andava al di là, appunto, di una provvisoria alleanza fra stati. Schmitt osserva, più in profondità, che non solo è illusorio credere che questo tipo di organizzazione internazionale abbia carattere universale, ma che è determinante collocare la sua creazione all’interno di un mutamento spaziale planetario che non vedrà più l’Europa al centro del mondo. La relazione tra Stati Uniti, da un lato, e Società delle Nazioni e Europa, dall’altro, è esemplificativa di come erano mutati i rapporti sul pianeta: una “peculiare mescolanza di assenza ufficiale e di presenza effettiva” la definisce Schmitt, “gli Stati controllati sono presenti a Ginevra, il Superstato controllante è assente”<sup>15</sup>. Se aggiungiamo che, da un punto di vista giuridico, l’azione della Società delle Nazioni era completamente subordinata a quello che era denominata la “dottrina Monroe”, cioè il divieto dell’ingerenza, specialmente europea, negli affari del continente americano, nel cosiddetto emisfero occidentale, si comprende bene come il nuovo diritto internazionale, basato inizialmente sull’universalismo, fosse in realtà un nuovo modo per concepire la politica di potenza. La Società delle Nazioni pertanto, pur coinvolgendo stati europei e trattando soprattutto questioni europee, non aiutava in nessun modo l’integrazione europea, “la distinzione fra vincitori e vinti, armati e disarmati, fra controllati e non controllati, occupati e liberi, con stati che godono della loro sicurezza ed altri minacciati di sanzioni, queste fondamentali ineguaglianze non sono elimi-

<sup>14</sup> C. Schmitt, *Lo status quo e la pace* (1925), in C. Schmitt, *Posizioni e concetti*, Giuffrè, Milano 2007. pp. 62-63.

<sup>15</sup> C. Schmitt, *Società delle Nazioni ed Europa* (1928), in C. Schmitt, *Posizioni e concetti*, op. cit. p. 146

nate dalla Società Ginevrina delle Nazioni”<sup>16</sup>. Il nesso universalismo-potenza è ancora più evidente nello scritto *Forme dell'imperialismo moderno* del 1932, in cui emerge l'antitesi “economico contro politico” che sarà fondamentale anche per comprendere alcuni passaggi del problema dell'integrazione europea. Il fatto che l'espansione economica non sia considerata una forma di imperialismo e risulti pertanto in qualche modo neutra (fuori dalla politica) appare a Schmitt estremamente significativo. Già nel '32 egli coglie i tratti fondamentali delle nuove forme di dominio, le cui basi teoriche stanno proprio in questo passaggio dal politico all'economico, laddove l'espansione economica non deve essere considerata qualcosa di “non-politico” e quindi di pacifico, ma al contrario qualcosa di ontologicamente connessa con il politico. La costituzione ontologica del politico in età moderna è proprio l'economico. Altrove Schmitt rovescerà il motto *cuius regio eius religio* in *cuius regio eius economia*, proprio per evidenziare questo aspetto. Così il dominio esercitato grazie ad un'originaria divisione tra popoli cristiani e non cristiani si trasforma, con la Società delle Nazioni, in una divisione tra civilizzati, semicivilizzati e non civilizzati (art. 22) e, secondo Schmitt, la nuova distinzione alla base delle forme americane del dominio sta la distinzione tra popoli creditori e popoli debitori<sup>17</sup>. Gli Stati Uniti, potenza egemone, sono il soggetto di questa nuova forma di dominio. Sono il sovrano che rappresentano lo stato di eccezione attraverso quello iato giuridico nel diritto internazionale che è la “dottrina Monroe”. Secondo l'espressione *Caesar dominus et supra grammaticam*, che vuole il sovrano capace di governare al di sopra delle regole, l'imperialismo si crea i suoi propri concetti e con la dottrina Monroe, lanciata nel 1823, gli Stati Uniti diventano il centro del nuovo ordine, assicurandosi uno spazio in cui gli stati europei non possono penetrare<sup>18</sup>. Questo imperialismo produce, quindi, un nuovo lessico, si sbarazza dell'armamentario coloniale con i suoi protettorati e colonie, e cambia il modo di comandare un territorio non più attraverso la presenza diretta, ma adottando un modello più leggero basato sul “controllo” e sull' “intervento”. Il controllo non significa una sottomissione attraverso la pre-

<sup>16</sup> C. Schmitt, *Società delle Nazioni ed Europa*, op cit. p. 155.

<sup>17</sup> Interessante sarebbe continuare questa analogia vedendone le sue implicazioni sul lessico contemporaneo nell'ambito dell'economia internazionale con la distinzione odierna tra paesi sviluppati, in via di sviluppo. Come interessanti sono gli elementi di continuità tra la Società delle Nazioni e le Nazioni Unite. Su questo argomento rimandiamo al saggio di D. Zolo, *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano 1995 e nuova edizione ampliata 2007.

<sup>18</sup> Non dimentichiamo che nel 1898 gli Stati Uniti dichiararono guerra alla Spagna proprio in applicazione di tale dottrina e per impedire che uno Stato europeo avanzasse delle pretese su stati limitrofi al continente americano, nel caso specifico su Cuba.

senza diretta di un vicerè e di funzionari (estensione della madrepatria sulle colonie). Nella nuova concezione lo Stato che controlla e quello controllato rimangono sovrani, tuttavia non viene meno l'assoggettamento. L' "intervento" è un'altra invenzione giuridica che troverà applicazioni fino ad oggi (basti pensare alle nuove forme di guerre umanitarie), si tratta di una forma giuridica "fondantesi sul coordinamento, così discreta ed elastica, che gli Stati dipendenti, nel margine di manovra che loro resta, possono avere dappertutto i loro scambi di politica estera, intrattenere relazioni di politica estera come ogni altro Stato sovrano"<sup>19</sup>. Il coordinamento e la flessibilità sono principi che troveremo ben presenti nei nuovi modelli post-sovrani di *governance* e su cui le teorie funzionaliste si incentreranno. La messa al bando della guerra e la pacificazione attraverso l'economia sono appunto i capisaldi di questa nuova forma di imperialismo che vuole spingersi al di là delle sovranità nazionali e limitarne l'influenza. Il punto centrale della questione è "chi ristabilisce la pace sulla terra", chi decide che cosa è pace? Per Schmitt non è un'impotente organizzazione internazionale, ma è sempre la potenza egemone. "l'imperialismo non fa guerre nazionali, queste vengono piuttosto bandite [...] esso non fa nessuna guerra ingiusta, solo guerre giuste"<sup>20</sup>. Si tratta della proiezione universale di una potenza particolare che attraverso la legalizzazione e la costruzione di un diritto nuovo (diritti umani, pace, diritti delle minoranze<sup>21</sup>) cerca di dare legittimazione morale ad una politica aggressiva. Si assiste, così, ad un ritorno al modello teologico e medievale fondato sulla "guerra giusta". Il legame con un ordine sostanzialmente de-politicizzato e fondato su criteri morali/religiosi sta nel ritorno degli elementi, considerati impolitici, del "commercio", nell'economia e nel "diritto formale e normativo". Si vengono perciò di nuovo a creare quelle *potestates indirectae* che erano appannaggio del mondo medievale. Mentre il modello westfaliano della sovranità europea voleva essere l'affermazione della *potestas directa* contrapposta al papato e all'impero, nel Novecento assistiamo al ritorno di forze che si ponevano al di sopra dello Stato-nazione e quindi del sistema di stati stesso. Con la trasformazione della dottrina Monroe – concetto limite, come abbiamo visto, tra diritto e decisione politica – in ideolo-

<sup>19</sup> C. Schmitt, *Forme dell'imperialismo moderno* (1932), in *Posizioni e concetti*, op. cit. p. 281.

<sup>20</sup> Ivi, p. 287

<sup>21</sup> "In tutte le importanti questioni europee, non ultimo nel cosiddetto diritto di protezione delle minoranze, si può constatare la sconcertante e distruttiva influenza dei metodi universalistici, la cui vera e propria iattura consiste nel fatto che essi forniscono continuamente occasione e pretesto per le intromissioni delle potenze estranee allo spazio" in C. Schmitt, *Grande spazio contro universalismo* (1939) in *Posizioni e concetti*, op. cit. p. 491.

gia della democrazia mondiale (Wilson) abbiamo quindi il completamento della metamorfosi della sovranità. Ad un modello spaziale incentrato sugli stati si sostituisce lo spazio liscio e indeterminato del mercato, che non può essere disgiunto dal suo corollario liberale della democrazia estendibile su tutto il pianeta.

### *1.1.2 Il nomos della terra e lo jus publicum Europaeum*

Per comprendere appieno la nozione schmittiana di “spazio” dobbiamo ora soffermarci brevemente sulla sua opera principale: *Der Nomos der Erde*, pubblicato nel 1950 e considerato la summa del suo pensiero in ambito internazionalistico. Una delle tesi principali è esplicitata sin dal titolo del primo capitolo: il diritto come unità di ordinamento e localizzazione, dunque si sottolinea il suo profondo legame con la terra, che è per Schmitt la madre del diritto. Il diritto ha pertanto, originariamente, con lo spazio, con la localizzazione spaziale e territoriale, un rapporto molto stretto. Lo spazio a sua volta non rimane mai un mera estensione geografica, semplicemente uno spazio con dei confini fisici, ma viene di volta in volta riempito di contenuti politici, diventa spazio politico, subisce degli orientamenti politici. La nozione di spazio non ha solo semplicemente una connotazione geografica o naturale, come non è solo la semplice relazione tra politica e geografia (il rapporto che studia la geopolitica, per intenderci) ma lo spazio presuppone un preciso orientamento politico, un radicamento nel territorio e un principio di comando. Il nesso tra appropriazione, distribuzione e produzione vuole proprio cogliere questa peculiarità del significato di “spazio”. Spazio nel senso di una territorializzazione, in contrapposizione alla spazialità liscia del diritto internazionale privato, della tecnica del capitalismo maturo esteso a livello planetario. Nel *Nomos della terra* Schmitt cerca una nuova fondazione della politica che superi quella che si era determinata con lo *jus publicum europaeum*, che superi, cioè, la centralità dello Stato moderno, ormai irreversibilmente in crisi. Veniamo ad una chiarificazione del termine *nomos*. L'utilizzo schmittiano di questo concetto, pur rimanendo all'interno del lessico e del pensiero giuridico, non coincide con il termine “legge”, non è riducibile cioè ad atto normativo, ma etimologicamente è fatto risalire al termine greco di “misura” e di “misurazione”. Si tratta piuttosto di un fattore ordinativo che, tracciando nel-

lo spazio delle linee di misurazione e di demarcazione, ha un profondo legame con la spazialità, politicamente intesa. L'appropriazione, il prendere, è dunque la radice del termine *nomos*, da qui l'analogia che Schmitt riprende con il termine tedesco *nehmen* (prendere). *Nemein* in greco significava anche "dividere" e "pascolare" e quindi aveva a che fare sempre con la spartizione e con l'occupazione della terra. L'appropriazione, l'occupazione e la delimitazione di un territorio è ciò che conferisce "l'unità di ordinamento e localizzazione", che per Schmitt è la radice del diritto<sup>22</sup>. "Il termine *nomos* è per noi utilizzabile perché è in grado di preservare cognizioni che sorgono dalla problematica mondiale odierna da una confusione di tipo legal-positivistico, in particolare dal pericolo di essere scambiate con termini e concetti appartenenti alla scienza giuridica dello Stato del secolo XIX. E' quindi necessario ricordare il senso originario e la sua connessione con la prima occupazione di terra"<sup>23</sup>. Il *nomos* quindi non deve essere confuso con il termine "legge" (*Gesetz*) in senso stretto. La sovrapposizione di *nomos* e legge è dovuta ad interpretazione giuspositivista, in cui la legge diventa qualcosa di fattuale e di mediato e liquida il problema dell'origine (l'immediato), proprio quello che l'operazione schmittiana intende problematizzare<sup>24</sup>. L'origine è dunque ciò a cui punta la riflessione di Schmitt. Il *nomos* è appunto questa origine, questo principio fondamentale della suddivisione dello spazio. "Si tratta del processo fondamentale della suddivisione dello spazio, che è essenziale ad ogni epoca storica; si tratta della combinazione strutturante di ordinamento e localizzazione, nel quadro della convivenza tra i popoli sul pianeta nel frattempo scientificamente misurato. [...] Alla base di ogni nuovo periodo e di ogni nuova epoca della coesistenza tra popoli, tra gli imperi e i paesi, i detentori del potere e le forme di potere di ogni specie, vi sono nuove sud-

<sup>22</sup> Schmitt spiega il significato del termine "nomos" anche nel saggio *Nehmen, Teilen, Weiden*, in C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna 1972. Incongruenze sull'origine etimologica del termine *nomos*, contrapposto a *lex*, sono apparse evidenti a molti studiosi, tuttavia non è la correttezza filologica che qui interessa. Portinaro chiarisce la differenza del termine "appropriazione" rispetto al pensiero marxista: "l'appropriazione del *Nomos der Erde* non è né un'appropriazione dei mezzi di produzione, né un'appropriazione dei mezzi di amministrazione Essa si riferisce semplicemente all'occupazione di nuove terre e al dominio degli oceani" in P. Portinaro, *La crisi dello jus publicum europaeum*, Edizione di Comunità, Milano 1982. p. 175.

<sup>23</sup> C. Schmitt, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*, Adelphi, Milano 1991 p. 57.

<sup>24</sup> Il famoso passo di Pindaro, tramandato da Erodoto e da Platone, sul *nomos basileus* e le interpretazioni successive che identificano con "legge sovrana" non colgono la peculiarità del *nomos* che non è semplice "forza normativa fattuale", ma "indica proprio la piena immediatezza di una forza giuridica non mediata da leggi" (Ivi, p.63). Cfr. anche sul passo di Pindaro anche il recente contributo di I. Dionigi (a cura di) *La legge sovrana*, Rizzoli, Milano 2006.



divisioni dello spazio, nuove delimitazioni e nuovi ordinamenti della terra”<sup>25</sup>. Il *nomos* rimanda dunque all’occupazione della terra, ad una suddivisione territoriale, attraverso la conquista e quindi è direttamente connesso con la guerra (concetto centrale in Schmitt). Nel corso della storia si sono susseguiti diversi *nomoi* a ciascuno dei quali corrisponde una frattura spaziale ben determinata, una “rivoluzione spaziale”, secondo Schmitt, una diversa combinazione strutturale tra ordinamento e localizzazione. In base a queste considerazioni si comprende come per Schmitt il diritto internazionale sia in realtà inscindibile dalla sua componente spaziale e come egli interpreti questa disciplina alla luce di un “pensiero per linee globali”, cioè considerando le faglie geopolitiche che hanno sconvolto la linearità della storia.

La prima grande rivoluzione spaziale è infatti la scoperta e la conquista del Nuovo mondo, che ha, conseguentemente, causato il sovvertimento di categorie giuspolitiche di stampo metafisico. La scoperta delle Americhe rivoluzionarono la concezione politica. Anche il concetto di Europa si rimodella dopo questa rivoluzione spaziale. “La nuova immagine globale dello spazio richiedeva un nuovo ordinamento globale dello spazio”<sup>26</sup>. La cartografia mutò radicalmente, così come la circumnavigazione fu un evento epocale, una sorta di globalizzazione *ante litteram*<sup>27</sup>. L’elemento importante da rilevare non sta tanto nella scoperta della “sfericità” della terra, bensì nella scoperta di una terra assolutamente non prevista, tale da essere considerata veramente un “nuovo mondo”. La scoperta di un terra sterminata, di vaste proporzioni che apriva immense possibilità di espansione e di conquista, di ricchezze determinò uno stravolgimento epocale all’interno dell’ordinamento europeo. L’Europa pertanto si ridefinisce in base a questa radicale nuova scoperta. Il concetto di centro deve quindi essere riconsiderato. L’Europa è ancora al centro del mondo, ma le sue periferie vengono in un certo qual modo allargate, si distingue tra vecchio e nuovo mondo, appunto, terra che era considerata *res nullius*, quindi da assoggettare e dominare<sup>28</sup>. La prima linea globale fu tracciata dall’editto papale di Alessandro VI il 4 mag-

---

<sup>25</sup> Ivi, p. 71

<sup>26</sup> Ivi, p. 81

<sup>27</sup> Cfr su questo tema il libro di P. Sloterdijk, *Die letzte Kugel. Zu einer philosophischen Geschichte der terrestrischen Globalisierung*. Da *Sphären II. Globen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2001 (trad. it.) *L’ultima sfera. Breve storia filosofica della globalizzazione* Carocci, Roma 2005.

<sup>28</sup> La letteratura su questi temi è sterminata, si considerino qui i titoli più significativi: T. Todorov, *La conquête de l’Amérique. La question de l’autre*, Edition du Seuil, 1982 (trad. it.) *La conquista dell’America. Il problema dell’altro*, Einaudi, Torino, 1984. A. Pagden, *Signori del mondo*, Il Mulino, Bologna 2004. N.

gio 1493 (*inter caetera divinae*) che divise il mondo in due parti fissando una latitudine a cento chilometri dalla Azzorre e una longitudine che scendeva dal Polo Nord al Polo Sud. Non è possibile in questa sede ripercorrere tutta la storia del pensiero per linee globali, basti qui una rapida considerazione delle diverse tipologie di linee dalla *rayas* alle *amity lines*, all'emisfero occidentale. Laddove con le prime è da intendersi quelle linee che regolavano i confini degli imperi spagnolo e portoghese, con le seconde quelle degli imperi che seguirono, in particolar modo quello inglese. Tipologie di linee che segnarono quindi la divisione del globo in due emisferi in cui nel primo vigeva il diritto pubblico europeo e nel secondo uno spazio sostanzialmente libero, considerato terra di conquista. Veniva in questo modo diviso il vecchio dal nuovo mondo. “Le linee di amicizia dei secoli XVI e XVII rivelano l'esistenza di una distinzione tra due tipi di spazio libero[...] in primo luogo uno spazio incalcolabile di terra libera, il nuovo mondo, l'America, il paese della libertà, vale a dire la libera conquista da parte degli europei, dove il vecchio diritto non vale. In secondo luogo il mare aperto, gli oceani scoperti da poco, considerati dai Francesi, Olandesi e Inglese come un ambito di libertà”<sup>29</sup>. Qui troviamo già un'importante distinzione che Schmitt aveva già intuito nel '42 in *Terra e mare*: le forze talassocratiche del mare, incarnate nel principio del libero commercio e quelle telluriche o continentali tendenzialmente autarchiche. La libertà dei mari è un concetto fondamentale per comprendere il cambiamento paradigmatico del diritto internazionale, in cui si trovano aggiunti allo spazio dello *jus publicum europaeum* due spazi nuovi: l'oceano e la *terra nullius*. La terza linea globale è quella dell'emisfero occidentale, cioè quella divisione che caratterizza la spaccatura, già intuita da Schmitt sin dalla fine degli anni Trenta, tra spazio oceanico americano e vecchio spazio tellurico europeo<sup>30</sup>.

Il secondo decisivo passaggio è segnato, per il giurista tedesco, dalla nascita dello *jus publicum europaeum*, cioè del moderno diritto inter-statale e di quella complicata struttura di relazioni fra stati che caratterizzò l'Europa a partire dalla pace di Westfalia (1648) quando si pose fine alle guerre di religione. Con il nuovo soggetto denominato Stato e-

---

Merker, *Europa oltre i mari. Il mito della missione di civiltà*, Editori Riuniti, Roma 2006. A. Cassi, *Ultramar. L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Laterza, Roma-Bari 2007.

<sup>29</sup> C. Schmitt, *Il nomos della terra*, op. cit. p. 93

<sup>30</sup> “L'ordinamento eurocentrico del mondo, sorto nel secolo XVI, risulta così suddiviso in due diversi ordinamenti globali: della terra e del mare. Per la prima volta nella storia dell'umanità la contrapposizione di terra e mare diventa il fondamento universale di un diritto internazionale globale”. Ivi, p. 208.

merge anche un nuovo diritto internazionale, il nuovo ordinamento non consisteva più in una localizzazione garantita in senso universale dalla Chiesa, ma si basava su una sorta di equilibrio fra gli stati che si bilanciavano e, soprattutto, si riconoscevano reciprocamente in base al principio dell'uguale sovranità e del *cuius regio eius religio*. Questo portò a tre cambiamenti epocali: 1. la deteologizzazione della vita pubblica 2. la razionalizzazione della guerra (la *guerre en forme*) 3. la personalizzazione degli stati. Il primo passo verso la costituzione dello *jus publicum europaeum*, del diritto internazionale europeo a struttura interstatale, fu quello che Schmitt ha chiamato “deteologizzazione della vita pubblica”, che aveva come suo corollario la necessaria “neutralizzazione” dei conflitti che su premesse teologiche si basavano. Non a caso, come abbiamo affermato, la data chiave che simbolicamente segna l'inizio di questo nuovo ordine è il 1648, la pace di Westfalia che pose fine alla guerre di religione<sup>31</sup>. Da qui ha origine il duello europeo fra stati, o la “messa in forma della guerra”, uno scontro cioè fra nemici reciprocamente riconosciuti e pertanto distinti da quella figura tipica invece dei sistemi morali-teologici e penalistici che era il criminale. *Alius est hostis, aliud rebellis*. A questa deteologizzazione corrisponde per forza di cose una personalizzazione dello Stato sempre più forte ed accentuata. La *machina-machinarum* diventa persona pubblica, un *magnus homo* accanto ad altri *magni homines*, un ordine internazionale in cui si riproduce lo stato di natura hobbesiano, in cui viene condotta una guerra che non è, e non può più essere, “civile”, ma che viene gestita dal potere regolatore dello Stato, diviene “pubblica”, nel senso che è appannaggio dello Stato il quale ha il compito di relazionarsi con altri possibili nemici “pubblici” (gli altri stati). La dottrina della *justa causa* viene soppiantata dal diritto per ciascuno stato di scendere in battaglia (*jus ad bellum*) con il proprio esercito (*justus hostis*<sup>32</sup>), osservando determinate regole (*jus in bello*) e avendo fatto proprio il concetto di trasformazione spaziale eurocentrico che prevedeva la creazione di un ordine frammentato e composito, in equilibrio, ma sempre potenzialmente conflittuale, con un baricentro per determinato, ma potenzialmente anar-

<sup>31</sup> Per un approfondimento storico sulla Guerra dei Trent'anni si cfr. G. Schmidt, *La guerra dei Trent'anni*, il Mulino, Bologna 2003.

<sup>32</sup> E' Alberico Gentile che per primo elabora la teoria dello *justus hostis*, di cui Schmitt ne riporta il motto paradigmatico “silete teologi in munere alieno!”. Lo Stato sovrano scardina completamente la *res publica christiana*. C'è un passaggio fondamentale tra Vitoria e Gentile: mentre per il primo si poneva la questione se le terre d'oltremare fossero libere e conquistabili, per la scienza del diritto internazionale inaugurata da Grozio, da Pufendorf e da Gentile questo non era più un problema essenziale, l'interesse era piuttosto rivolto verso il conflitto intra-europeo, cioè alla situazione di ordine/disordine fra gli stati all'interno dell'Europa.

chico e instabile<sup>33</sup>. Al di fuori dello spazio europeo c'era lo spazio liscio della conquista e del mare aperto, la *terra nullius*, di cui abbiamo parlato, e che era strettamente funzionale all'esistenza dello spazio eurocentrico. Senza le Americhe e l'*alterum* non si sarebbe potuto affermare l'Europa come potenza, anche se, paradossalmente, era divisa al suo interno.

Anche il *nomos* fondato sullo *jus publicum europaeum* entra in una crisi profonda. La forma Stato - l'incarnazione del *katechon*, ossia quella forze frenante che si opponeva al disfacimento e al nichilismo, precedentemente incorporato nell'impero romano e nella *respublica christiana* - non è più in grado da sola di creare un ordinamento concreto. "Il declino dello *jus publicum europaeum* si annunciava con la stessa inesorabilità con la quale, mediante l'affermarsi del pensiero tecnico scientifico europeo su scala planetaria, avveniva l'occidentalizzazione del mondo"<sup>34</sup>. E' la potenza oceanica, marittima che raccoglie il testimone, ma l'ordine che viene creato non è più eurocentrico e "tellurico", ma si concepisce come un ordine universale. L'emisfero occidentale, l'ultima linea di divisione creata dagli Stati Uniti, inizialmente concepita per delimitare uno spazio difensivo, diventa ben presto il mezzo per giungere all'unità globale del mondo, un *totius orbis* di ricordo medievale, che però non ammetteva più al suo interno la posizione privilegiata dell'Europa<sup>35</sup>. "La statualità non è quindi un concetto universale, valido per qualsiasi epoca e qualsiasi popolo, ma un fenomeno storico concreto legato a un'epoca determinata"<sup>36</sup>. Il vettore ordinativo che garantiva una pluralità di soggetti situati in una spazialità eminentemente politica cessa di rappresentare la forma di sovranità suprema, anzi la sovranità stessa è messa in discussione, tende ad evaporare nella tecnica. La neutralizzazione del politico e la sua sussunzione e inglobamento nella tecnica costituisce l'essenza della crisi dello *jus publicum europaeum*, "il processo di progressiva neutralizzazione dei diversi ambiti della vita

<sup>33</sup> "il diritto internazionale europeo post-medievale, caratteristico dell'epoca interstatale che va dal XVI al XX secolo, cerca di respingere il principio della *justa causa*. Il punto di riferimento formale per la definizione della guerra giusta non è più l'autorità giuridica internazionale della Chiesa, ma l'eguale sovranità degli Stati. L'ordinamento giuridico internazionale interstatale parte, anziché dalla *justa causa*, dallo *justus hostis* e definisce legittima ogni guerra interstatale condotta tra sovrani con uguali diritti" C. Schmitt, *Il nomos della terra*, op. cit. p.133.

<sup>34</sup> C. Resta, *Stato mondiale e nomos della terra. Carl Schmitt tra universo e pluriverso*, Pellicani, Roma 1999. p. 41

<sup>35</sup> Per Schmitt è la dottrina Monroe a fare da spartiacque: "l'originaria dottrina Monroe del 1823 costituisce nella storia del diritto internazionale moderno la prima dichiarazione che parli di un "grande spazio" e ponga per il medesimo la norma-base del non intervento delle potenze in esso estranee, limitandolo espressamente all'«emisfero occidentale». (C. Schmitt, *Il concetto di impero nel diritto internazionale*, Istituto nazionale di cultura fascista, Roma 1941. p. 37)

<sup>36</sup> C. Schmitt, *Sovranità dello Stato e libertà dei mari*, p. 218.

culturale è giunto al suo termine poiché è arrivato alla tecnica. La tecnica non è più il terreno neutrale nella linea di quel processo di neutralizzazione ed ogni politica della potenza può servirsi di essa”<sup>37</sup>. Questo non significa che il mondo sia diventato improvvisamente post-politico: come per Heidegger “l’essenza della tecnica non era nulla di tecnico”, ma logica conseguenza del divenire metafisico della tecnica, così per Schmitt ad essa sono sottesi nuove tipologie di divisioni conflittuali tra amico/nemico, forse anche più efferate delle precedenti, basate sulle contrapposizioni statali: “grandi masse di popoli industrializzati aderiscono ancor oggi ad una cupa religione del tecnicismo poiché esse, come tutte le masse, cercano la conseguenza radicale e credono di aver trovato qui la spoliticizzazione assoluta che si rincorre da secoli e con la quale cessa la guerra ed inizia la pace universale. Eppure la tecnica non può far nulla quanto a facilitare la pace o la guerra, essa è pronta ad entrambe le soluzioni”<sup>38</sup>. Schmitt svela qui il carattere profondamente demistificatorio della tarda modernità che vuole trascendere la conflittualità nell’organizzazione e amministrazione tecnica, nel puro meccanicismo e fondare l’ordine dunque su un’assolutizzazione del bene e male in senso funzionale. Non ha senso una contrapposizione tra tecnica e non tecnica, poiché le contrapposizioni politiche sono sempre tra “spirito contro”spirito”, scontro tra “fedi”, sono “umani, troppo umani”, per citare Nietzsche, sono nuovi raggruppamento di amici e nemici in carne ed ossa<sup>39</sup>.

### 1.1.3 Il pluriverso dei grandi spazi

<sup>37</sup> C. Schmitt, *L’epoca delle neutralizzazioni e spoliticizzazioni* in C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna 1972. p. 182

<sup>38</sup> Ibidem

<sup>39</sup> La sfera della politica come l’ambito i cui criteri di distinzione sono l’amico e il nemico è l’asse portante del pensiero di Schmitt. Solo la politica ha come orientamento tale contrapposizione, diversamente per esempio dall’economia i cui criteri sono l’utile e il dannoso, o la morale (buono/cattivo), o l’estetica (bello/brutto). Schmitt identifica l’essenza del politico e del rapporto amico/nemico come «l’estremo grado di intensità di un’unione o di una separazione, di un’associazione o di una dissociazione». Il nemico è perciò innanzitutto un raggruppamento umano, è «pubblico», «politico», e non è da confondere con l’*inimicus* (il nemico privato in senso morale), né con il «concorrente» (il nemico privato in senso economico), ma è semplicemente l’altro, lo straniero, l’*hostis*.: «la concretezza ed autonomia peculiare del politico appare già in questa possibilità di separare una contrapposizione così specifica come quella di amico-nemico da tutte le altre e di comprenderla come qualcosa di autonomo» (C. Schmitt, *Le categorie del politico*, op. cit. p. 110).

In *L'ordinamento del mondo dopo la Seconda guerra mondiale* Schmitt affronta in alcuni passi il problema della costruzione di una dimensione sovranazionale in Europa ed è uno dei rari casi in cui troviamo dei riferimenti diretti alla CEE, oltre che all'ONU. Ma lo schema del suo ragionamento è il medesimo. E' qui che Schmitt, rifacendosi agli scritti del giurista francese Francis Rosenstiel, afferma che "una costruzione giuridica, per quanto benvenuta sia, rimane un simulacro se la politica non è in grado di infonderle vita alcuna"<sup>40</sup>. In una lettera a Julien Freund del 1964 scrive a proposito della scelta dei tedeschi a favore della Comunità: "hanno paura di qualsiasi decisione: si sono fatti una morale della non-decisione. La loro opzione per l'Europa della Comunità è un'opzione per questo ideale di non-decisione". Per Schmitt anche gli sforzi di confederare gli stati europei non risolvono le sorti della crisi dello *jus publicum europaeum*. L'obiettivo polemico è la "sopranazionalità" e la creazione dello stato mondiale. Il giurista di Plettenberg fa partire la sua analisi dalla critica a tre fenomeni che caratterizzano l'ordine dopo la seconda guerra mondiale: l'anticolonialismo, la conquista dello spazio e lo sviluppo industriale.

La critica dell'anticolonialismo è indice della posizione pienamente eurocentrica di Schmitt. Egli è il teorico del tramonto dello *jus publicum europaeum* e dello Stato, ma non per questo si unisce al coro dei soddisfatti e compiaciuti delle magnifiche sorti del progresso. Schmitt considera l'anticolonialismo l'imperialismo dei popoli oppressi e non porge certamente il fianco alle interpretazioni volte a valorizzare il contenuto emancipativo delle lotte di liberazione nazionale. Per Schmitt esso è il sintomo della perdita di forza dell'Europa. La critica all'anticolonialismo, che appare forse l'elemento debole della sua teoria, vuole cogliere in realtà proprio il ripiegamento dell'Europa e il suo progressivo indebolimento e riguarda la distruzione di un preciso ordine spaziale. Ad esso tuttavia non si sta sostituendo l'unità del mondo, *One world*, che per Schmitt è una posizione illusoria, come illusoria è l'ipotesi del *Weltstaat*. Sembrerebbe più auspicabile, invece, l'idea di un pluriverso, di una molteplicità di spazi irriducibile ad un'unità. Lo stesso termine bipolare, la vulgata postbellica che vorrebbe concepire il mondo come due poli, è fuorviante, perché è preso in prestito dalle scienze naturali per esprimere una contrapposizione dualistica in termini chimici o fisici che nelle relazioni umane non si dà. La polarità est/ovest non ha alcun senso, come non lo ha identificare un Occidente e un Oriente contrapposti. Per

---

<sup>40</sup> C. Schmitt, *L'ordinamento del mondo dopo la Seconda guerra mondiale* (1962), in C. Schmitt, *Un giurista davanti a se stesso*, op cit. p. 220

Schmitt Occidente è la delimitazione dell'emisfero occidentale e quindi della politica di potenza statunitense. La fase dualistica USA-URSS è per Schmitt solo una parentesi, perché in realtà il nuovo ordine mondiale si sta muovendo verso il pluralismo dei grandi spazi: "la superficie della terra ci offre oggi l'immagine di una moltitudine di più di cento stati che rivendicano la sovranità. [...] Nessuno di questi Stati riesce a sfuggire alla tendenza che porta verso il grande spazio"<sup>41</sup>.

La conquista dello spazio cosmico è anch'esso sintomatico e rimanda ad una conquista terrestre "solo chi dominerà la terra dominerà i nuovi spazi cosmici"<sup>42</sup>. Anche la corsa per il dominio della stratosfera è un riflesso della guerra fredda e l'atto simbolico della bandiera americana sulla luna era in realtà una bandiera sul suolo sovietico. Schmitt non lesina certo critiche nemmeno per le Nazioni Unite, l'organismo con pretese sovranazionali per eccellenza. "L'ONU non è altro che il riflesso dell'ordine e purtroppo anche del disordine esistenti. [...] Nessuno negherà che i suoi metodi e i suoi modi di procedere posseggano un certo valore ma i problemi reali e i fenomeni oggettivi non si risolvono con discussioni normative o pseudoprocessuali"<sup>43</sup>.

Il concetto di *Grossraum*, che non è facilmente riconducibile allo spazio politico coincidente con lo Stato, è una nozione tutto sommato vecchia che reca in sé assonanze con il Sacro Romano Impero, ma che Schmitt riesce a rimodellare tenendo conto dell'effetto delle "neutralizzazioni" e delle politicizzazioni del suo tempo. Ricorrendo all'esempio degli Stati Uniti del XX secolo, egli vuole dimostrare che un grande spazio, oltre ad includere un territorio su cui viene esercitata una competenza statale con una giurisdizione ben delimitata e in cui vale una legislazione anch'essa strutturata e chiara, deve avvalersi anche di una sfera di influenza, nel caso specifico la dottrina Monroe che delimita un emisfero che travalica lo spazio politico statale. Inoltre il grande spazio americano si avvale anche di una comunità di difesa, di una zona difensiva incarnata nella NATO. Lo spazio NATO poi è una parte dello spazio globale ONU. Questi quattro spazi – territorio statale, emisfero occidentale, NATO e ONU – non sono spazi nel senso classico del termine, unidimensionali, non sono spazi in senso strettamente fisici, ma sono multidimensionali, indefiniti in senso geografico. Il *Grossraum* schmittiano è una categoria che prova a sintetizzare

---

<sup>41</sup> Ivi p. 238

<sup>42</sup> Ivi p. 226

<sup>43</sup> Ivi, p. 222.

questa nuova spazialità poliedrica e sfuggente. Il pluriverso di cui Schmitt intuisce il formarsi è composto di questi nuovi *Grossräume*. Il nuovo *nomos* che si sta formando deve tener conto poi del terzo fenomeno che è l'industrializzazione. La divisione della terra in zone industrialmente sviluppate e meno sviluppate, come abbiamo visto in precedenza, ricalca l'immagine di popoli creditori e popoli debitori. "Abbiamo coperto la terra con una fitta rete di strutture industriali tanto pubbliche che private. [...] Sarebbe necessario un eccezionale esperto di finanza, economia e commercio internazionale per penetrare tutti gli arcani di questa complessità e ci vorrebbe un esperto oltremodo ferrato nel diritto internazionale privato e pubblico per formulare con esattezza giuridica tutte le relazioni che emergono da questo *pelagus*"<sup>44</sup>. Questa è l'eccezionale nuova dimensione in cui si colloca l'Europa. Un nuovo spazio tecnocratico, che perde evidentemente le caratteristiche di spazio *strictu sensu* e che è piuttosto una forza de-spazializzante, dai contorni sempre più sfumati, si fa complessa, solo gli "esperti", i "tecnici" riescono ad afferrarne il funzionamento. Si tratta del capitalismo, industriale e post-industriale, la continuazione, nella storia della filosofia schmittiana, della piena affermazione dello spazio liscio e potenzialmente illimitato del mare. Il capitalismo tecno-scientifico è una forza potenzialmente illimitata, non conosce una misura, una delimitazione, non vuole essere un ordine chiuso, ma si espande al di fuori di quelli che erano stati pensati come le configurazioni moderne della forma politica. Si proietta quindi fuori dalla forma stato. "Nemmeno la Comunità Economica Europea", dice Schmitt, "circoscrive uno spazio di sviluppo unitario e ben disegnato. [...] molti esperti prevedono che la CEE condurrà per forza di cose all'unità politica dell'Europa. Tuttavia ciò che qui è in questione è se l'Europa possa diventare portatore convincente di un sostegno allo sviluppo. In altre parole: se un'Europa politicamente unita avrà una politica omogenea e unitaria riguardo investimenti e strutture, tanto entro che al di là dei suoi confini, e senza che uno Stato-membro si possa fare da parte appellandosi alla propria neutralità"<sup>45</sup>.

Un ordinamento concreto in Europa si può recuperare solo facendone uno grande spazio, che non coincide per Schmitt con lo spazio normativo, con la fissazione di un quadro comune di regole condivise. L'integrazione non serve per creare uno spazio politicamente orientato e vede nella via intrapresa dagli stati europei solo un'applicazione "europea" del

---

<sup>44</sup> Ivi, p. 244.

<sup>45</sup> Ivi p. 245.



modello americano di imperialismo, dominato infatti dall'assoluta "non-decisione". Infatti il modello integrazionista non fa che trasferire quegli elementi liberali, normativi e universali che sono alla base del nuovo ordine mondiale. La decisione implicherebbe, al contrario, una scelta dirimente, un taglio, un de-cidere, un dividere, e quindi la creazione di uno spazio chiuso, contrapposto ad altri spazi. Il pluriverso dei grandi spazi è la nuova idea ordinatrice auspicata da Schmitt, in contrapposizione al *One world*. "Questa idea è planetaria, cioè può irradiarsi su tutta la terra, senza per questo distruggere le nazioni, né gli stati, e senza balzare dalla superata vecchia idea di stato a un diritto mondiale, frutto di aspirazioni imperiali ed universalistiche, come avviene nel diritto imperialistico delle democrazie occidentali"<sup>46</sup>. L'affermazione dei *Grossräume* potrebbero diventare i nuovi ordinamenti concreti, Schmitt usa talvolta anche la nozione di "imperi". Se questo può essere interessante va tuttavia precisato che questo concetto, all'epoca in cui scrive Schmitt, pur essendo concepito in un senso pluralistico, aveva chiare assonanze nazionalsocialiste, aspetti che in questi scritti, a differenze del *Nomos der Erde*, sono rimasti intatti.

Non dobbiamo trascurare uno scritto che fa in un certo senso da *trait d'union* tra l'*opus magnum* del *Nomos der Erde* e gli scritti precedenti: *Il concetto discriminatorio di guerra*. In cui troviamo anticipati molti temi che confluiranno nella sua opera principale. L'importante premessa da cui parte Schmitt è l'unione del concetto di diritto internazionale e guerra: "nella questione del concetto di guerra si rispecchia il disordine dell'attuale situazione mondiale. Si manifesta ciò che è sempre stato vero, e cioè che la storia del diritto internazionale è una storia del concetto di guerra"<sup>47</sup>. Il primato del conflitto è l'elemento centrale da cui far partire l'analisi di Schmitt, la dicotomia amico/nemico. In questo importante saggio Schmitt coglie come indizi particolarmente significativi due opere apparse all'inizio degli anni Trenta e che "tendono alla costruzione di un ordinamento giuridico universale del mondo, garantito da istituzioni in cui la Società delle Nazioni, la comunità internazionale universale, l'ordine mondiale e l'umanità si sovrappongono, si completano e si sviluppano reciprocamente"<sup>48</sup>. C'è l'idea di un cambiamento radicale dell'ordinamento giuridico per cui attraverso il liberalismo pacifista wilsoniano si arriva

<sup>46</sup> C. Schmitt, *Il concetto di impero nel diritto internazionale. Ordinamento dei grandi spazi con esclusione delle potenze estranee*, Istituto nazionale di cultura fascista, Roma 1941. p. 91

<sup>47</sup> C. Schmitt, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff* (1938), Ducker & Humblot, Berlin 1938 (Trad. it.) *Il concetto discriminatorio di guerra*, Laterza, Roma-Bari 2008 p. 3.

<sup>48</sup> Ivi, p. 16

alla costituzione di una *communauté internationale* comprendente l'intera umanità. Cambiamento, dunque, volto a rimpiazzare la centralità dello Stato con nuovi ordinamenti internazionali, concepiti nel quadro di una *civitas maxima* e secondo la tradizione del *common law*. Il concetto di *civitas maxima* sarà ripreso, come vedremo, anche da Kelsen, e in cui il primato dell'individuo e i principio democratico-liberali sono affermati.

Tra gli autori su cui si sofferma Schmitt vi è Scelle, per il quale, nella tradizione normativista giuspositivista lo Stato-persona è una pura finzione (come lo sarà per Kelsen), mentre soggetto giuridico è solo l'individuo umano. Lo Stato rimane solo un soggetto a fianco del quale si fanno spazio anche altri soggetti: i "gruppi" di tipo economico, religioso, territoriale ecc. che hanno una loro influenza, che sfidano l'autorità statale e che soprattutto rimettono in discussione lo stesso concetto di sovranità. Schmitt non dimentica di ravvisare alcune affinità con il pensiero pluralista di Harold Laski. E' da questo contesto che emerge e crescerà di importanza il concetto giuridico di "competenza", insieme a quello di "trattato". Schmitt rileva in particolare che il significato stesso di "trattato" subisce una trasformazione teorica importante, nel momento in cui viene superata l'accezione di semplice "patto collettivo" per avere valore di atto legislativo, di "*traité-loi*", superando altresì il principio di *pacta sunt servanda*, ed avendo un effetto diretto sui singoli individui. Questo sarà un aspetto che verrà affrontato approfonditamente in seguito, in quanto rappresenta uno degli elementi fondamentali del diritto comunitario. La dimensione internazionale viene così a sganciarsi del suo carattere inter-statale e soggetto alla volontà degli stati, alla sua natura pattizia, e viene ad assumere un vero e proprio valore "costituzionale". Comprendiamo quindi come la riflessione sul federalismo, divenga allora estremamente importante. "Costituzionalizzazione e federalizzazione si rivelano mezzi costruttivi adatti a istituzionalizzare sia la Società delle Nazioni sia la comunità internazionale"<sup>49</sup>. Scelle, citato da Schmitt, parla non casualmente - ed è bene qui sottolinearne la sua straordinaria attualità - di "*droit constitutionnel international*". "La costituzione di diritto internazionale concepita in questo modo è evidentemente soltanto un caso di utilizzazione del doppio schema costituzionale liberale, applicato a livello internazionale: diritti di libertà individuali come fondamento da una parte, e un'organizzazione, in particolare un potere legislativo, dall'altra"<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Ivi, p. 23.

<sup>50</sup> Ivi, p. 24.

Insieme al tema della competenza, un ruolo importante è rivestito dal principio del “primato”, secondo il quale il diritto internazionale sarebbe dunque superiore ad ogni singolo diritto nazionale interno. Scelle crede alla fine ad uno sviluppo alla lunga irresistibile, che nonostante tutti i contraccolpi, nonostante le attuali tendenze fasciste e nazionalsocialiste, porterà irresistibilmente dall’intersatualità e alla sovrastatualità, dall’anarchia alla gerarchia e a una specializzazione sempre più precisa delle funzioni, fino alla formazione di un ordine ecumenico sovrastatale universale. Questo sarà un approdo teorico a cui anche Kelsen arriverà. Difficile non riconoscere in queste parole una profonda analogia con gli attuali dibattiti che riguardano la costituzione globale e il rapporto tra l’Unione europea e gli stati membri. Ma quello che importa qui ricordare è la radice ideologica di questi approcci al diritto internazionale - che Schmitt sostanzialmente riconduce ai due pilastri del liberalismo, ossia l’individualismo e l’universalismo – si consolideranno soprattutto in quei paradigmi teorici federalisti e funzionalismi, alla base della costruzione delle prime comunità europee. Tuttavia per Schmitt lo sforzo di creare un diritto costituzionale internazionale non è altro che il tentativo utopico di instaurare quello che lui chiama un *Welt-Rechtstaat*, cioè nient’altro che uno stato di diritto su scala mondiale. Schmitt rintraccia la contraddizione dell’assunto di Scelle, proprio nella nozione di guerra. Nel sistema di Scelle il concetto di guerra non trova posto. Diventa quindi uno “stato d’eccezione” extragiuridico, che non va considerato dal punto di vista del diritto, in quanto o si tratta di guerra giusta, legittima, e quindi dell’ultimo strumento per risolvere un illecito internazionale, oppure, se si tratta di guerra ingiusta, è anch’esso un crimine e dunque inammissibile. “La vera difficoltà risiede proprio nel fatto che oggi l’universalismo federalistico nel diritto internazionale è di per sé una contraddizione. Questa autocontraddizione emerge chiaramente da un’analisi del concetto di guerra. La guerra però nel sistema di Scelle non ha spazio”<sup>51</sup>. Occorre infatti sottolineare che il concetto di guerra porta con sé anche tutta la problematica riguardante la “neutralità”. Non è infatti possibile per uno Stato, una volta accettata la dottrina della guerra discriminatoria, rimanere neutrale. La neutralità, che era ammessa in un contesto di stati belligeranti, diventa obsoleta nel momento in cui ci si schiera dalla parte del bene, dell’umanità, oppure del male in senso assoluto. “La questione” afferma Schmitt “non è più se la guerra sia giusta o ingiusta, lecita o illecita, ma se sia

---

<sup>51</sup> Ivi, p. 34.

realmente una guerra o non lo sia”<sup>52</sup>. La guerra, nella sua accezione classica clausewitziana di continuazione della politica con altri mezzi è ricondotta nell’alveo del tema della giustizia universale e perciò non può essere un semplice strumento, ma una soluzione estrema e radicale in cui si decide per il bene o il male assoluti. Il concetto di guerra viene rimosso dal diritto. Tuttavia “perché il concetto di guerra venga rimosso e una guerra di Stati diventi una guerra civile [*Buergerkrieg*], dovrebbero prima essere rimossi i popoli organizzati in Stati”<sup>53</sup>. I popoli dovrebbero quindi sciogliersi nell’astratta cittadinanza universale, che trascende le singole identità e in queste le loro ostilità costitutive. Ma Schmitt non nega la parzialità e la limitatezza di queste identità nazionali incentrate sullo stato – la risposta del *Grossraum* è proprio un superamento di questa situazione – nega la pretesa di creare un ordine post-politico. La rimozione della guerra e la sua messa al bando è il tentativo razionalistico tardo moderno di pretendersi impolitico e di gestire e organizzare il politico in altro modo attraverso la giuridificazione planetaria, morale e, soprattutto economica. Ma questo tipo di divisione, tra “umanità” e “non-umanità”, tra “diritto” e “criminale”, non essendo una divisione politica, produce in realtà solo il disordine globale. Le organizzazioni internazionali come la Società delle Nazioni e le Nazioni Unite sono *spaceless*<sup>54</sup> sono un non-spazio e non sono in grado di creare un ordine concreto, ma solo astratto. La visione universalista si scontra inevitabilmente con quella pluralista di Schmitt. Portinaro, infatti afferma: “L’idea dei grandi spazi è strettamente connessa al riconoscimento di duraturi fronti di ostilità che l’internazionalizzazione dell’economia può trasformare ma non sopprimere”<sup>55</sup>. Il grande spazio non può quindi avere una proiezione universalmente valida poiché rappresenta sempre uno spazio chiuso, determinato e delimitato.

Cercare di rapportare queste riflessioni schmittiane sul campo europeo risulta subito estremamente problematico, anche se può essere produttivo. *In primis* perché i saggi internazionalisti di Schmitt sono punteggiati di rimandi ad una situazione politica esplicitamente tedesca e quindi viziati da un contesto storico molto particolare come quello nazista. Occorre quindi cercare di estrarre – come abbiamo cercato di fare – gli elementi teorici ed epurarli dalle incrostazioni ideologiche. Secondariamente non dobbiamo dimenticare che

<sup>52</sup> Ivi, p. 65.

<sup>53</sup> Ibidem

<sup>54</sup> Cfr L. Odysseos, F. Petit, *Introduction*, in *The international Political Thought of Carl Schmitt*. op. cit. Pp 1-17.

<sup>55</sup> P. Portinaro, *La crisi dello jus publicum europaeum*, op. cit. p. 202

nella decostruzione schmittiana della sovranità rimangono totalmente inesplorate possibilità di sviluppo che vadano oltre al modello dualista del diritto. Ci riferiamo allo schema universalismo/ordinamento concreto e dunque, di rimando, all'idea di un diritto internazionale contrapposto alla sovranità statale. Questa rigida separazione rimane in Schmitt un orizzonte invalicabile: là dove c'è l'affermazione del mercato e del commercio e lo spazio liscio del mare non ci può essere ordinamento concreto. Le nuove forme di rappresentazione politica come l'Ue non sono dunque considerate nella loro peculiarità, ma ricadono all'interno del modello universalista. Sarebbe a nostro avviso interessante esaminare quanto questo modello si sia in realtà progressivamente staccato da una concezione puramente non-spaziale. Si può forse parlare di una "spazialità ibrida", quindi, in cui elementi universalistici e normativi convivono con un nuovo tipo di spazialità politica, anche se in forma embrionale e in continua evoluzione, sebbene non riconducibile alla territorialità statale pura. Emerge quindi una nuova figura di spazialità che appare esagerato qualificare come un nuovo *nomos*, ma che senza dubbio rappresenta un *tertium genus* rispetto ai modelli ipotizzati dalla concezione dualista. Secondo Burgess stiamo assistendo all'emergere di un nuovo *nomos*, che coincide come spazio di influenza amorfo, una zona amorfa di valori e diritti che non coincide con la dimensione geografica, ma che non può essere ricondotto allo schema monista kelseniano, capace di creare un ordine tra i popoli, di creare delle nuove territorialità a geometrie variabili<sup>56</sup>. Si tratterebbe di un "universalismo limitato", che per certi versi mostra alcune affinità con le correzioni che sono state apportate al modello globalista (glocalismo), e che si caratterizzerebbe grazie ad alcuni principi che non sono solo giuridici, ma darebbero un orientamento politico, come il concetto di effetto diretto, di supremazia del diritto comunitario e della sussidiarietà, ma, al di là di questo, due principi metapolitici che caratterizzerebbero l'Europa rispetto all'idea di uno Stato mondiale: una cittadinanza materiale in costruzione e soprattutto il conflitto/unità che ha rappresentato l'essenza dell'Europa, cioè il suo essere identità nel conflitto. Il suo essere sempre stato uno spazio conflittuale, una pluralità conflittuale. Questa idea di pluralità conflittuale può trovare dei forti agganci con il pluriverso di Schmitt. "L'idea del mondo come un pluriverso politico; il timore che l'unità politica dell'umanità sul pianeta possa spalancare un baratro morale e che la politica mondiale finisca per ridursi in polizia mon-

---

<sup>56</sup> Cfr. J.P. Burgess, *The evolution of European Union law and Carl Schmitt's theory of the nomos of Europe*, in L. Odysseos, F. Petito, *The international Political Thought of Carl Schmitt*, op. cit. pp. 185-201.

diale; l'auspicio, implicito in tutta la sua opera, perché si arrivi alla costituzione dell'unità politica europea non “come prodotto secondario (per non dire di scarto) dell'unità politica globale del nostro pianeta”, ma come necessaria premessa per un nuovo *nomos* pluralistico della terra”<sup>57</sup>.

### 1.2 La critica della sovranità di Hans Kelsen

La contestazione più incisiva e strutturata alla concezione schmittiana della sovranità e dell'ordine internazionale viene senza dubbio dall'opera del giurista austriaco Hans Kelsen, che fa capo alla cosiddetta scuola neokantiana di Marburgo. Anche per Kelsen ci concentreremo sulla sua produzione internazionalista e non verranno pertanto toccati quei punti che riguardano l'impianto teorico della *Reine Rechtslehre*, ma solo gli esiti teorici che ci sembrano utili per approfondire il discorso sulla sovranità nella dimensione internazionale. A tale scopo l'opera principale che prenderemo in considerazione è *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* del 1920.

Kelsen nota che già a partire dalla teoria dello Stato dei greci e dei romani si poteva intendere un certo concetto di sovranità. La *majestas populi romani* e l'idea aristotelica dell'autarchia si rifacevano ad un concetto di sovranità, nonostante non esistesse una vera e propria teoria generale della sovranità, che nacque solo in epoca moderna con Bartolo e Bodin, quando cominciò a svilupparsi parallelamente una teoria dello Stato. Tuttavia per Kelsen questa sistematizzazione della dottrina è frutto di una “tendenza naturalistica” dell'interpretazione giuridica, quindi non pura, ma alla ricerca empirica dei fatti sociali, secondo il metodo induttivo delle scienze naturali. Kelsen invece nega che ci possa essere questa causalità originaria (la sovranità), libera ed indipendente, che scaturisce dal nulla e considerata come una sorta di causa prima. Oltre al rifiuto di una derivazione giusnaturalistica della sovranità si rifiuta al contempo l'idea storicista che vede prometeicamente l'uomo come il soggetto e l'agente del diritto, che Kelsen chiama “antropomorfizzazione” del diritto. Essa rappresenta un'indebita interferenza interpretativa nella scienza giuridica, che invece, kantianamente, deve essere “pura”, nel senso che deve studiare le connessioni logico-formali del “sistema diritto” e null'altro. Anche il concetto di sovranità va quindi

<sup>57</sup> A. Campi, op. cit., p. 30.

trattato come un concetto eminentemente giuridico, depurandolo da ogni fuorviante interpretazione politica, o sociologica. Per Kelsen, infatti, l'essenza della sovranità va ricercata non tanto in una sua derivazione "naturalistica", quanto nella norma stessa: "sottoposti nel senso di obblighi si è sempre solo alla norma, e al volere di un uomo solo in quanto una norma lo sancisce [...] Il comando di quest'uomo è solo il riempimento di una norma in bianco; egli è infatti autorità solo in forza della norma, sovrano è quest'uomo che comanda, solo nella misura in cui si presuppone la norma come suprema"<sup>58</sup>. La dottrina pura del diritto pone quindi come centrale la nozione di "norma" e di "ordinamento". L'errore sta nell'aver concepito lo Stato come una realtà naturale e non come l'unità tra Stato e diritto, come ordinamento. La sovranità pertanto non è una qualità dello Stato in senso materiale, ma una qualità dell'ordinamento giuridico in senso formale. Tutta la teoria kelseniana è indirizzata verso una spersonalizzazione del sovrano, e verso un primato del diritto sullo Stato. Come vedremo lo Stato deve coincidere con il diritto stesso e con l'ordinamento giuridico. Viene quindi meno tutta la problematica affrontata da Schmitt riguardante l'articolazione tra potere e diritto, che è del resto il dilemma della *summa potestas*, cioè del primato di una forza legittimata dal diritto. Il problema della forza (*Macht*), nonostante la complessa ed articolata riflessione di Kelsen, non è sviluppato, ma lasciato sempre sullo sfondo<sup>59</sup>. Una nozione fondamentale è quella di Stato di diritto. Kelsen infatti vuole sussumere il concetto di sovranità nello Stato di diritto, differenziandolo dal potere assoluto e illimitato dello Stato. "Lo Stato è norma o ordinamento e come tale si identifica col diritto"<sup>60</sup>. Quindi si viene a determinare una piena circolarità in cui la sovranità diventa la norma che a sua volta si identifica nello Stato. Lo Stato ha un attributo di sovranità solo in quanto mediato dalla norma giuridica. Questo approccio conoscitivo è mutuato da un'impostazione teorica, radicalmente diversa da quella schmittiana, che vuole definirsi "pura", nel senso di una teoria generale della scienza giuridica, epurata dallo storicismo e

<sup>58</sup> H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen 1929 (trad. it.) *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1989. P. 15.

<sup>59</sup> Cfr. sul tema del potere e Kelsen il bel saggio N. Bobbio, *Kelsen e il problema del potere*, in C. Roehrsen (a cura di), *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, Firenze 1983. "E' vero che per una teoria normativa del diritto che risolve lo Stato, tradizionalmente definito in termini di potere, nell'ordinamento giuridico, il problema del potere in generale è un problema secondario; ma non si può passare sotto silenzio che il problema del potere giuridico ha assunto un rilievo sempre maggiore nelle fasi successive dell'opera kelseniana, sino al libro postumo, *Allgemeine Theorie der Normen*, cui al problema è dedicato per la prima volta un capitolo a se stante". P. 183.

<sup>60</sup> Ivi, p. 18

da metodi induttivi della sociologia. Viene ammessa solo la logica interna della norma, per cui lo Stato non può essere ridotto ad un fatto sociale, tanto meno può trovare la sua origine in una dimensione spaziale orientata politicamente, ma è, molto più prosaicamente, un sistema di norme. Dobbiamo inoltre precisare che il termine Stato di diritto - nozione che intende riunire in un'unità i due termini "Stato" e "diritto" - non va confusa con quella che il giurista olandese Krabbe chiamò "sovranità del diritto"<sup>61</sup>, e non va nemmeno letta nel quadro di un'evoluzione storica che dallo Stato assoluto porterebbe ai moderni stati democratici. Per Kelsen è sempre una questione di pura logica giuridica. La nozione di stato di diritto riguarda piuttosto la struttura logico-formale della costruzione del diritto medesimo. Una struttura che riguarda la concettualizzazione positiva della legge. Questa struttura è poi applicabile a qualunque contesto - su questo Kelsen rimane indifferente - come assolutamente ininfluente per la riflessione kelseniana è la fonte o la produzione del diritto, ovvero chi "fa" la norma. Seguendo il ragionamento di Kelsen anche una monarchia, paradossalmente, è uno stato di diritto, nel momento in cui tutta la struttura si regge sulla norma fondamentale che è il sovrano che fa la legge, quindi, da un punto di vista strettamente inerente la logica giuridica, è indifferente che il diritto sia prodotto democraticamente o autocraticamente, "dipende solo da come di volta in volta si configura la norma giuridica primitiva, l'ipotesi giuridica originaria o costituzione in senso logico-giuridico, che cosa deve valere come «fonte» del diritto"<sup>62</sup>. Ci troviamo quindi all'interno di un sistema autopietico in cui non è ammesso lo stato d'eccezione, ma un ordine assolutamente circolare e chiuso in cui la categoria di Stato e diritto assumono un valore universale. Si tratta di un approccio volto a contrastare l'umanesimo e lo storicismo dalla scienza del diritto, potremmo definirlo quasi uno strutturalismo applicato alla scienza giuridica<sup>63</sup>.

Un altro postulato che Kelsen cerca di confutare è la distinzione tra "sovranità interna" e "sovranità esterna". Questo aspetto della sua dottrina rientra nella cosiddetta concezione monistica della sovranità, che coincide direttamente con il diritto. Il diritto è unico e universale è dunque non è possibile avere due ordinamenti egualmente sovrani. Se l'ordinamento è unico, non ci può essere pertanto distinzione tra diritto interno e diritto

---

<sup>61</sup> Cfr H. Krabbe, *Die Lehre der Rechtssouveränität: Beitrag zur Staatslehre*, Verlag von J.B. Wolters, Gröningen, 1906

<sup>62</sup> Ivi, p. 45

<sup>63</sup> Sugli elementi strutturalisti del pensiero kelseniano rimandiamo a N. Bobbio, *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007 pp 160 – 186.



internazionale. Facendo riferimento ad un unico ordine, razionalmente e universalmente concepito, non sono ammesse, nella teoria kelseniana, singole determinazioni storiche del diritto di pari grado (ordini parziali), che potrebbero quindi essere potenzialmente in conflitto tra di loro. La logica universale del diritto è unica e dunque la questione è solo la determinazione gerarchica delle norme (sistemazione delle fonti), o degli ordinamenti. Pertanto il diritto internazionale *contiene* il diritto interno e forma con esso un unico ordinamento giuridico suddiviso in diritto fondamentale e diritto derivato, secondo uno schema “ad albero” alla cui base viene posizionata la cosiddetta “norma fondamentale”. Viene in questo modo relativizzato il concetto di sovranità, nella misura in cui si intende per “sovrano”, in senso funzionale, qualunque ordinamento parziale rispetto al quale gli altri ordinamenti sono gerarchicamente ad un livello più basso rispetto al suo. La sovranità perde, quindi, il suo significato politico, per diventare invece una relazione logico-formale. Persino il *summum imperium* che si attribuisce allo Stato è una mistificazione, perché esso di per sé non esiste, ma è piuttosto inserito in un sistema di norme che produce forza giuridica nella totalità e globalità del suo essere sistema, non esiste una forza individuale, soggettiva che esercita da sola in modo isolato un *imperium*. Come del resto è una mistificazione l’attributo dell’*illimitatezza* della sovranità “lo Stato, infatti, secondo la sua essenza più profonda, è in sé ordinamento, limite e limitazione. Uno Stato senza limiti e illimitabile sarebbe ordinamento senza ordine, limite non limitato”<sup>64</sup>. Anche l’attributo dell’*originarietà* è da Kelsen rimesso in discussione, essa “non può avere il senso per cui lo Stato è una prima causa né la «derivabilità» di un potere da un altro può avere il significato naturalistico di una determinazione causale”<sup>65</sup>. La derivabilità ha senso solo all’interno di un sistema dato di ordinamenti gerarchicamente organizzati, per cui una norma deriva dalla norma superiore e la struttura in realtà non poggia su un fondamento esterno ma è auto fondante. Il sistema del diritto è come una sfera in cui tutti i suoi punti sono collegati fra di loro senza bisogno di trovare un sostegno esterno su altri solidi geometrici. In questo consiste il monismo kelseniano, nell’unità tra ordinamento superiore ed ordinamento inferiore intesi cioè come un’unica norma, come un ordinamento unico, come una totalità. Cade dunque l’ultimo dei postulati sulla sovranità, cioè l’*indivisibilità*, ossia la pretesa che la sovranità sia una sostanza, la visione essenzialistica e monolitica che pre-

---

<sup>64</sup> Ivi, p. 65

<sup>65</sup> Ivi, p. 84

tende un'assoluta sua presenza, o una sua altrettanto assoluta non presenza. Questo è il tema che più ci interessa poiché riguarda la costruzione dei sistemi sovrastatali, federali o confederali. In base ai quali ad una cessione di sovranità corrisponde una sottrazione di prerogativa statale e un indebolimento. Nella concezione monista questo non rappresenta un problema poiché l'ordinamento giuridico è sempre lo stesso, si tratta della continuazione della norma stessa. Secondo Kelsen nei sistemi federali non è corretto dunque parlare di materie di pertinenza della federazione e di altre invece delegate agli stati membri, secondo il principio che lo Stato membro sarebbe libero e indipendente solo su alcuni settori e invece vincolato in altri. In realtà in un sistema federale gli stati non sono mai liberi e sovrani ma ad essere sovrano è l'ordinamento stesso, che è l'unica entità in grado di attribuire competenze e di conferire lo *status* di membro della comunità giuridicamente intesa. In questo senso viene meno il carattere subalterno dello stato membro che in realtà è *pars pro toto* del sistema stesso.

Un'altra critica avanzata dal normativismo è quella rivolta al concetto di territorio, elemento considerato caratteristica intrinseca dello Stato, ma verso il quale Kelsen enuncia la sua più radicale contrarietà. “come la norma è valida in qualche tempo, così essa è valida anche in qualche luogo. [...] Ma il «territorio», quale specifico spazio precisamente determinato della superficie terrestre, non è una condizione necessaria ma solo una condizione regolare di validità dell'ordinamento statale”<sup>66</sup>, dunque il diritto travalica gli stessi confini territoriali, trova applicazioni al di fuori di essi ed essi sono “condizioni regolari” nel senso che sono delimitazioni di carattere funzionale e non sono determinanti per il diritto stesso. “E' un errore” secondo Kelsen “considerare l'esclusività dell' “imperio” statale come una conseguenza dell'elemento territoriale. L'esclusività – anche in rapporto al territorio – è piuttosto una conseguenza dell'unità del sistema”<sup>67</sup>.

### 1.2.1 Il diritto internazionale come civitas maxima

---

<sup>66</sup> Ivi, p. 105

<sup>67</sup> Ivi, p. 109

Per quanto riguarda le relazioni internazionali, occorre sottolineare, secondo Kelsen, che “nessuno Stato può essere sovrano se ogni Stato, anche la grande potenza politicamente più forte, non è né libero né indipendente, ma determinato da altri in ogni aspetto della sua vita economica”<sup>68</sup>. Ma occorre a questo punto un necessario approfondimento riguardante il rapporto tra gli ordinamenti e in particolare tra ordinamento nazionale e quello internazionale. Kelsen, prendendo in esame le diverse impostazioni nell’ambito della scienza giuridica, giunge a riassumere tre posizioni principali: 1. ipotesi di ordinamenti indipendenti. Il sistema interno ed esterno dunque rimarrebbero differenti e distaccati l’uno dall’altro. 2. ipotesi di ordinamenti in relazione. In tal caso esisterebbe un’interconnessione che si esplicherebbe con l’identificazione di un ordinamento superiore ed uno inferiore, oppure con un loro coordinamento. 3. ipotesi monista. “Ci sarebbe una possibilità di una loro contemporanea e concorrente validità”<sup>69</sup>. Gli ordinamenti sarebbero pertanto un unico sistema normativo. La prima ipotesi è da scartare in quanto irrealistica, negata *ab initio* in quanto i sistemi di norme non possono essere paragonati a monadi sospese nel vuoto senza che abbiano contatto o interagiscano. La seconda ipotesi è più complessa poiché si tratta di stabilire se sia il diritto statale a prevalere oppure il diritto internazionale. In caso di conflitto quale norma deve essere applicata? Kelsen vede la soluzione nell’unione tra i due sistemi. In realtà dunque verrebbe meno il conflitto, poiché diritto interno e diritto internazionale devono, secondo Kelsen, integrarsi l’un l’altro in modo da costituire un’unità logica. Questo aspetto ci pare interessante soprattutto alla luce dell’evoluzione del diritto comunitario (il *tertium genus*), il quale, pur essendo nato nella sfera internazionale, acquista lentamente una sua autonomia e si viene a costruire un regime che prevede un’integrazione reciproca degli ordinamenti (interno e nazionale) e non su una netta divisione di essi. È sempre stata all’opera, fin dalla nascita dei primi trattati, una sorta di comunitarizzazione dei singoli diritti statuali e, al contempo, un assorbimento da parte della Corte di giustizia di quei principi costituzionali – e dei diritti fondamentali – che erano stati sviluppati inizialmente a livello nazionale. Il concetto di integrazione tra ordinamenti, come vedremo, tornerà nella tradizione giuridica europea. Kelsen, tuttavia, sottolinea che bisogna prima presupporre, da un punto di vista conoscitivo, l’unità, una

---

<sup>68</sup> Ivi, p. 13

<sup>69</sup> Ivi, p. 155

concezione monistica e non dualistica degli ordinamenti. Appare dunque una inesattezza affermare che il diritto statale regolerebbe rapporti tra individui mentre il diritto internazionale rapporti tra stati, in questo caso considerati hobbesianamente come individui in scala più grande, l'arena internazionale sarebbe una sorta di luogo in cui si vengono a determinare le medesime condizioni dello stato di natura. Ebbene per Kelsen le cose non stanno così: si cade ancora una volta in un errore quando si "antropomorfizza" il diritto, pertanto i rapporti e le relazioni tra individui non sono elementi che si darebbero a priori e che il diritto è chiamato a regolare, a dirimere le controversie a posteriori. Per Kelsen la stessa relazione sociale è possibile solo grazie al diritto, nel senso che non sarebbe ammissibile alcun rapporto se esso non fosse già mediato a livello conoscitivo, se non ci fosse un elemento di riferimento di terzietà che rendesse concepibile l'idea stessa del mettersi in rapporto. Questa è una premessa filosofica molto importante che ha chiaramente radici kantiane e che porterà poi a ragionamenti analoghi in ambito internazionale. Come non esiste uno stato di natura "interno", non esiste l'immediato, la contingenza, ma sempre la mediazione giuridica. Allo stesso modo non esiste nemmeno lo stato di natura "esterno", come voleva Hobbes. Pertanto non ha nessun senso cercare una separazione tra diritto statale e diritto internazionale e tanto meno definirne due oggetti di regolazione diversi, gli individui per il primo e gli stati per il secondo. L'oggetto sarà il medesimo, come medesimo è l'ordinamento giuridico a cui appartengono. La critica a Triepel, il giurista a cui si deve la concezione dualistica del diritto, si incentra proprio nella critica al concetto di "volontà". Mentre per Triepel la distinzione tra diritto statale e diritto internazionale sta nel fatto che il secondo è l'espressione di una "volontà comune di stati", alla cui base sta una fonte molto particolare che è il "trattato-accordo", per Kelsen questo è inammissibile perché, ancora una volta, siamo di fronte ad un modello circolare, per cui dallo Stato si torna allo Stato (attraverso il principio della delega e del rinvio) e il tutto è racchiuso nell'ordinamento stesso, non nella volontà indipendente, che è un concetto non normativo, ma mutuato dalla sociologia o dall'antropologia. Per Kelsen anche i trattati sono quindi espressione di una *Grundnorm* comune sia al diritto statale che al diritto internazionale, non di una volontà politica. La norma fondamentale è dunque la chiave di volta che chiude tutto il sistema kelseniano. "Quando si crede di poter legare una costruzione dualistica del rapporto tra diritto internazionale e diritto statale con la rappresentazione di un'obbligazione dello Stato da parte del diritto internazionale sovraordinato, ci troviamo

di fronte a una contraddizione che deve essere spiegata solo con l'ipostatizzazione che si opera nel concetto dominante di Stato. Si immagina lo Stato come un'entità reale, come una cosa di natura, come una specie di essere umano<sup>70</sup>. Lo Stato, al contrario, non è niente di fattuale e determinato, ma è il diritto stesso e non possono, per Kelsen, esistere "diritti" in conflitto tra di loro, il diritto è una costruzione senza contraddizioni al suo interno e lo Stato non è un depositario del diritto a fianco di altri depositari. Lo Stato non "ha" il diritto, non lo possiede, ma "è" nel diritto. Pertanto lo Stato non viene autolimitato dal diritto internazionale, perché non è esterno all'ordinamento che lui avrebbe creato, ma fa parte dello stesso ordinamento giuridico.

Un'importante corollario che si desume dalla concezione monistica riguarda l'applicazione del diritto internazionale. Esso non deve valere solo per entità statali, bensì anche per i cittadini. Il diritto comunitario, come vedremo, rappresenta proprio un esempio di sistema che va in questa precisa direzione. Ci riferiamo al principio dell'*effetto diretto*, sviluppato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee, da cui deriva l'applicabilità diretta del diritto comunitario anche sui singoli, sulle persone fisiche o giuridiche, e non solo sugli stati e dunque se ne desume la possibilità per gli individui di invocare direttamente una norma comunitaria, a propria tutela, anche se essa è in contrasto con la norma nazionale<sup>71</sup>. E' infatti in quanto diritto rivolto a tutti gli individui che l'ordinamento giuridico acquista la sua piena validità. L'illimitatezza sovrana, semmai si possa concepire, è data nella misura in cui il diritto è estendibile in modo universale a tutti i popoli e a tutti i singoli cittadini del mondo, oltre quindi la dimensione meramente statale e nazionale. Il diritto è diritto internazionale e, sostanzialmente d'accordo con Kaltenborn, Kelsen afferma: "in questo modo la vita giuridica, in sé soltanto nazionale, dello Stato, viene innalzata oltre la nazione, in un ordine internazionale del diritto. Se il diritto è la norma e l'ordinamento della *comunità umana* in tutte le sue dimensioni e gradazioni, esso è quella comunità degli Stati che bisogna indicare come la comunità suprema e ultima del diritto"<sup>72</sup>. La parola chiave per comprendere la concezione del diritto internazionale di Kelsen è proprio "comunità umana", intesa come unità mondiale del genere umano, come

---

<sup>70</sup> Ivi, p. 209

<sup>71</sup> Su questo aspetto la giurisprudenza della Corte è fondamentale, si vedano le sentenze "Van Gend & Loos" del 5 febbraio 1963 (causa 26/62); "Costa/Enel" del 15 luglio 1964 (causa 6/64); "Simmenthal" del 9 marzo 1978 (causa 106/77); "Francovich" del 19 novembre 1991 (cause riunite C-6/90 e C-9/90).

<sup>72</sup> Ivi, p. 356. corsivo mio

l'insieme di tutti gli individui. Per il giurista praghese, il *Völkerrecht* (la traduzione tedesca di diritto internazionale, come “diritto dei popoli”) va intesa come una “nuova e suprema vita giuridica degli uomini”, anche se scompare qui l'elemento plurale dato da *Völker*, per essere assorbito nell'unità di tutta la comunità umana. Ecco quello che ci pare la prima aporia di questo sistema, il ritorno dell'elemento umano nel diritto. La scienza pura del diritto trova una contraddizione proprio in quell'umanizzazione della comunità, nell'unità morale del genere umano da cui ci si voleva liberare. La purezza della teoria poggia in realtà sul presupposto tutto ideologico di una ragione elevata a principio regolatore, la ragione occidentale e storicamente determinata che si ipostatizza nella comunità giuridica universale degli uomini.

In *Il problema della sovranità* viene poi ripreso il concetto wolffiano, di origine medievale, di *civitas maxima*. Esso esprime l'uguaglianza giuridica di soggetti in un ordinamento universale, in uno stato universale. Quello che si può definire lo Stato mondiale *ante litteram*. “E' proprio nell'aver riconosciuto l'eguaglianza dei due rapporti, nell'aver dato un'interpretazione puramente giuridica dell'*imperium civile* come validità di un ordinamento giuridico parziale che risiede il geniale contributo di Wolff”<sup>73</sup>. Kelsen dunque caldeggia l'idea di una *civitas maxima*, contrariamente a quanto fa, secondo lui, la dottrina dominante che intende l'ordinamento internazionale, con un ossimoro, come un “diritto anarchico”, senza alcun potere, lamentando il fatto che esso mancherebbe di quella coerenza e solidità che avrebbero invece gli ordinamenti statali. E' chiaro per Kelsen che la difficoltà sta nel concepire un'organizzazione non in senso classico, fuori cioè dagli schemi che legano un ordinamento ad un territorio, ad una nazione e ad un popolo ben determinato. Ma, come abbiamo già visto, l'essenza dell'ordinamento giuridico non sta per Kelsen in questi attributi fattuali, ma nella logica formale della legge. Riguardo alla presunta “anarchia” anche qui non ci sarebbe nulla da aggiungere se non che l'assenza di potere non è ammessa nell'impianto kelseniano, il potere è il diritto stesso. La replica a questa posizione si potrebbe desumere dal fatto che una differenza tra ordinamento interno ed esterno ci sia e risieda nell'articolazione del potere, cioè negli organi e nelle istituzioni, tanto numerosi e organizzati nel primo, quanto pressoché scarsi nel secondo. Tuttavia Kelsen ha un'idea dei sistemi di diritto come qualcosa di estremamente dinamico e aperto, pertanto ravvisa nel sistema internazionale una pluralità di organi e una molteplicità di soggetti in

<sup>73</sup> Ivi, p. 375.

movimento che non possono in nessun modo essere scambiati per anarchia. Si spinge ad affermare – in contrasto con quello che si potrebbe essere portati a credere pensando ad una dottrina pura del diritto senza interferenze esterne (anche se, è bene ricordarlo, quello di Kelsen è un punto di vista “normologico”) – che sono gli stessi soggetti sottoposti al diritto che creano il diritto, cercando un’autotutela, appellandosi ad un tribunale, invocando il riconoscimento di un torto subito ecc. Non solo lo Stato quindi ha il primato del legislatore, ma la formazione del diritto è da rintracciarsi nel sistema stesso dell’ordinamento, nelle sue diverse articolazioni e componenti. La sovranità di un ordinamento siffatto, ivi compreso quello internazionale, è irriducibile a una di queste componenti prese singolarmente, pur essendo esse condizioni possibili. Allo stesso modo è errato, secondo Kelsen, affermare che gli organi deputati alla produzione normativa siano quelli classicamente intesi come “legislativo” ed “esecutivo”: “L’autorità non è [...] l’organo legislativo o esecutivo, ma solo esclusivamente l’ordinamento giuridico, che delega l’organo legislativo o esecutivo”<sup>74</sup>. L’ordinamento dunque è unico e la ramificazione tra sistema interno ed esterno presenta una differenziazione solo di grado e non di principio.

Risulta ormai chiara la posizione di Kelsen e la revisione apportata alla scienza giuridica, in netto contrasto con la tradizione che da Hegel in poi aveva portato a considerare lo Stato come “l’entrata di dio nella storia” e quindi a farne l’ultimo macrosoggetto in grado di determinare l’ordine, in grado di essere, cioè, l’unico vettore ordinativo, stabilendo un primato dello Stato sul diritto. Se è vero che già Immanuel Kant aveva provato a superare questa rigidità interpretativa, attraverso il concetto di pace perpetua e anche Rousseau con l’idea di una repubblica universale, è soltanto a Kelsen che si deve la critica fondamentale al concetto di sovranità. Egli, come abbiamo cercato di dimostrare, proprio come Schmitt, non va oltre la sovranità. Come Schmitt, da un’angolatura diametralmente opposta, ne svela la dissoluzione, ne coglie il tramonto, ma come Schmitt non abbandona questa fondamentale categorie del moderno. Kelsen non è un teorico della post-sovranià anche se intuisce le trasformazioni che sta subendo e in particolare egli si sofferma sull’idea che se ne è fatta la scienza giuridica, sbagliandosi, basata sulla sua centralità.

La continuazione della riflessione internazionalista di Hans Kelsen prosegue in un altro importante saggio intitolato *Peace through Law*, scritto nel 1944, dopo la fine della Seconda guerra mondiale. In questo scritto si fanno ancor più marcati gli orientamenti verso

---

<sup>74</sup> Ivi, p. 382

una progressiva pacificazione universale di respiro kantiano. E' il modello federalistico a rappresentare una possibile via di uscita dal paradigma statocentrico, l'allontanamento dalla finzione politico-giuridica dello scontro fra leviatani. Il diritto internazionale, innervato in uno Stato mondiale visto in una prospettiva dinamica e processuale, porterebbe quindi ad un riavvicinamento progressivo delle singolarità statuali che per Kelsen sono solo manifestazioni fenomeniche passeggere (ordini parziali) che presto o tardi finiranno per essere assorbite all'interno di un ordine omnicomprensivo di gran lunga più razionale e funzionalmente più efficace. Kelsen non è un pensatore utopista e si rende conto che lo Stato mondiale non è immediatamente raggiungibile, tanto meno attraverso un *iter* di democratizzazione che ha caratterizzato lo *state-building*, anzi una democrazia globale con un parlamento planetario sarebbe, per il giurista austriaco, un'ipotesi irrealizzabile e nemmeno auspicabile visti anche i pesi demografici irriducibilmente sproporzionati degli stati. Ecco quindi che l'unico modo è il metodo incrementale garantito dal diritto, basato sui trattati. La stessa via seguita in ambito regionale dall'Europa, sottolineiamo noi, e che Kelsen tuttavia non aveva scorto, ma ne aveva cercato le applicazioni su scala globale. Il primato del diritto kelseniano si evince dalla sua attenzione rivolta all'istituzione comune di una Corte di giustizia internazionale, come produttore di diritto, e non di un governo (come lo era stato, in via fallimentare, per la Società delle Nazioni). Sono quindi i giudici che devono farsi carico di una produzione normativa che garantisca la terzietà e non un legislatore sopranazionale che per Kelsen è ancora ben lontano dal profilarsi all'orizzonte. Questo aspetto del primato giuridico è molto interessante soprattutto se pensiamo agli sviluppi delle prime comunità europee che proprio sull'intensa attività interpretativa della Corte hanno basato lo sviluppo di un ordinamento giuridico autonomo. Kelsen poi fa presente la necessità di costituire una sorta di polizia internazionale, diversa dagli eserciti nazionali, anche se il modello federale kelseniano è prima di tutto un modello giuridico, fondato su norme. Ma quello della polizia è, a nostro avviso, un aspetto funzionale ad un preciso paradigma ordinativo che segna proprio l'esigenza di una trasformazione della sovranità. Ci riferiamo al declino dell'ordine europeo fondato sulle rigide spazialità europee, che si trascina dietro anche il modo in cui si regolavano le controversie fra potenze leviataniche. Ora viene riabilitata la dottrina del *bellum justum*, per cui una guerra non era fra stati riconosciuti reciprocamente come nemici, ma può diventare un crimine contro l'umanità. Un'ignominia compiuta contro individui. Ecco quindi il bisogno di avere una polizia, un controllo in



grado di separare i civili dai criminali<sup>75</sup>. La giuridificazione del mondo va di pari passo con l'umanizzazione totale del mondo, l'ottica normologica di Kelsen tende a proiettare lo sguardo al di là delle differenze nazionali o etniche e ne auspica un superamento nell'ordinamento giuridico internazionale. Questo non significa che esse vadano cancellate, poiché il discorso kelseniano rimane del tutto estraneo a considerazioni di tipo socio-politico, ma semplicemente che non risultano determinanti per una teoria pura del diritto. Tuttavia, pur riconoscendo le finezze interpretative di Kelsen, riteniamo che la critica che Zolo sviluppa di "etnocentrismo europeo" sia in parte condivisibile, soprattutto se ci poniamo in un contesto non più epistemologico o teorico fondativo, come quello kelseniano, ma scendiamo sul piano della genealogia dei concetti giuridici. "Morale universale, diritto universale e Stato universale costituiscono una compatta unità normativa. In questo tentativo di trapiantare nel «caos» del ventesimo secolo e di proporre per l'umanità intera l'idea classico-cristiana e illuministica di armonia universale stanno il fascino e la fragilità dell'internazionalismo kelseniano"<sup>76</sup>. Il rimando alla tradizione cristiana e illuministica può essere per noi di estremo interesse, poiché riteniamo che nel medesimo sincretismo teorico si sia trovata e si trovi la Comunità europea. Proprio sul primato di diritto si costruirono le prime comunità europee, attenuando progressivamente le istanze più "politiche" del federalismo. Proprio sull'idea di una pacificazione e superamento del nazionalismo si fondavano i suoi valori, e al contempo sul concetto di sussidiarietà (principio di origine teologica) si improntava tutta la sua attività. Cioè l'idea di "rinvio" o "delega" che Kelsen considerava la caratteristica dell'unità dell'ordinamento giuridico. Secondo l'art. 6 del TCE la Comunità interviene solo laddove riesce meglio delle singole istanze territoriali, salvaguardandone quindi 'autonomia' e al contempo inglobandole in un sistema più ampio. Questo principio si rifà alla dottrina dei corpi intermedi della Chiesa e si trovano delle analogie con il pensiero di Kelsen e con i suoi richiami al sistema medievale. Su questo "neo-medievalismo" che affronteremo in dettaglio nel capitolo III, va detto che un precursore è

---

<sup>75</sup> La corte internazionale quindi dovrà sanzionare non solo gli Stati, ma dovrà pensare a colpe collettive e punire gli individui, anche i capi, responsabili di aver violato il diritto internazionale. Da notare che nonostante questa posizione normativista, Kelsen fu estremamente critico della prima forma storica di questo nuovo paradigma: il tribunale di Norimberga e il tribunale di Tokio, perché, a suo dire, peccavano innanzitutto di una reale terzietà e quindi ne veniva inficiata la natura giuridica, cioè la generalità delle norme punitive. I tribunali erano stati infatti creati dai vincitori e per i vincitori. In secondo luogo veniva meno il principio giuridico del *nullum crimen sine legem*. Per questi aspetti si veda sempre D. Zolo, *La giustizia del vincitore*, Laterza, Roma-Bari 2007 e D. Zolo, *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino 1999.

<sup>76</sup> D. Zolo, *Il globalismo giudiziario* di Hans Kelsen, op. cit. p. 42.

stato proprio Kelsen. Appare interessante che ciò che ha trovato una debole efficacia a livello globale, abbia invece funzionato e tenuto discretamente trovando una conferma delle tesi kelseniane a livello regionale, cioè in Europa. Come l'ordinamento giuridico kelseniano abbia potuto funzionare solo in questo angolo di mondo e non altrove potrebbe essere una pista interessante da approfondire e forse Kelsen, inconsapevolmente, è stato il padre nascosto dell'Europa che ha dato il fondamento teorico e gli strumenti giuridici che hanno permesso lo sviluppo del processo di integrazione.

### *1.3 Grundnorm o Grossraum*

Questo ultimo paragrafo sarà dedicato ad un confronto teorico tra i due giuristi presi in esame questo capitolo. Possiamo trovare “divergenti accordi” tra Kelsen e Schmitt, parafrasando e forzando un poco la posizione che Jacob Taubes adottava nei confronti di Schmitt. La riflessione di Kelsen, come quella di Schmitt, è allo stesso modo tutta proiettata oltre lo Stato e la sua crisi, anche se la soluzione prospettata da Kelsen con il suo monismo, da un lato, e la critica al concetto di sovranità, dall'altro, va in una direzione completamente opposta e cioè in una direzione che potremmo definire neo-kantiana in cui il diritto trova la sua piena coincidenza con lo Stato. La critica di Kelsen, come abbiamo visto, è rivolta infatti allo Stato-persona, alla personificazione dello Stato e al tentativo di ricondurlo ad un fondamento giusnaturalistico esterno. Qui occorre precisare che nemmeno Schmitt intende ricorrere ad una fondazione esterna del politico. L'infondatezza della “decisione”, concetto cardine nel pensiero di Schmitt, esprime la radicale opposizione ad un'idea razionalista della politica, poggiante cioè sulla credenza di un ordine oggettivo e determinato, al riparo dalle intemperie della dimensione del conflitto. L'estraneità del pensiero schmittiano riguardo ad una fondazione giusnaturalistica del diritto è sottolineata anche da Schwab: “malgrado la matrice cattolica di Schmitt, i suoi scritti rimasero immuni dal concetto essenzialmente astorico di legge naturale, che aveva rappresentato una pietra angolare del pensiero scolastico sin dalle origini”<sup>77</sup>. Sempre Schwab ci ricorda che “Kelsen e altri costituzionalisti di scuola positivista presuppongono in genere che la legge sia

<sup>77</sup> G. Schwab, *Carl Schmitt. La sfida dell'eccezione*, Laterza, Bari 1986. p. 44

essenzialmente una norma e che la teoria giuridica, compresa quella costituzionale, riguarda solo le norme. Contraria è l'opinione di Schmitt. Secondo lui, ogni norma presuppone una situazione di normalità, e perde di senso se questo stato di normalità cessa di esistere<sup>78</sup>. Entrambi i giuristi trasfigurano la moderna concezione del diritto, che ormai non è più nello Stato, ma altrove, il diritto che si era appaesato per secoli nella forma-stato ora deborda e fuoriesce da ogni parte. L'infondatezza della politica moderna si può desumere da questo andare oltre la dimensione statale che per Schmitt è il *Grossraum*, cioè il grande spazio politicamente orientato - sebbene fuori dallo schema dello *jus publicum europaeum* - e per Kelsen è la *Grundnorm*, la norma fondamentale intesa come chiave di volta che chiude un sistema normativo, sebbene anch'esso trovi un affrancamento dall'ordinamento statale, per essere inteso nella sua universalità logico-formale. La sovranità statale è al crepuscolo per entrambi i giuristi solo che mentre Schmitt - da una prospettiva politica - ne cerca la riabilitazione in un uovo orientamento dello spazio politico, in un nuovo vettore capace di creare ordine attraverso una nuova unità tra localizzazione e ordinamento, che sono per lui concretamente spazi "imperiali". Diversamente per Kelsen un pluriverso di grandi spazi non è ammissibile. E' infatti la *Grundnorm* il fondamento normologico di una nuova concezione di *imperium romanum*, di impero universale estendibile a tutto il mondo. Solo la comunità giuridica compresa in modo trascendentale, un impero, giuridicamente inteso, contro i grandi spazi (imperiali) politicamente determinati, può garantire un ordine. Sebbene sia chiaro per entrambi che la mediazione moderna sia entrata irreversibilmente in crisi. Ciò che accomuna i due giuristi è infatti l'infondatezza dei sistemi e il richiamo di entrambi ad entità imperiali (singola, monistica, per Kelsen, plurale, dualistica, per Schmitt) è il tentativo di uscita dal moderno. Per quanto riguarda l'infondatezza, mentre essa è abbastanza evidente in Schmitt, merita alcune precisazioni il pensiero di Kelsen. Il giurista austriaco non intendeva concepire con il termine *Grundnorm* un atto fondativo. Abbiamo sopra accennato alla "sfericità" del sistema kelseniano, proprio perché la stessa norma fondamentale non è un "prima", o un punto di partenza, o una base dell'ordinamento, come non è il punto di arrivo, una norma ultima. Non vi né inizio, né fine, poiché essa non è posta non è "gettata", ma è semplicemente presupposta (ecco il rimando al significato trascendentale del termine). Essa quindi non si riferisce ad una norma costituzionale o alla costituzione in sé, né formale e tanto meno materiale, poiché essa

---

<sup>78</sup> G. Schwab, *Carl Schmitt*, op. cit. p. 83

non è valida, ma *presupposta* valida. La critica alla *Grundnorm* è stata spesso criticata (Triepel) per il suo carattere formale. Essa infatti rappresenterebbe né più né meno una finzione giuridica, un presupposto epistemologico che nasconde in realtà la volontà degli stati (il principio di auto-obbligazione). Abbiamo già visto come Kelsen rifiuti questo postulato di derivazione “sociologica”. La *Grundnorm* appare invece funzionale e necessaria se si vuole ipotizzare un ordinamento di tipo monistico, se vi è cioè un’unità oggettiva dell’ordinamento giuridico, ci deve essere anche una norma fondamentale unica che rappresenti l’unità morale del genere umano e che dovrebbe far sì che il diritto divenga una forma di legislazione universale. Kelsen, come abbiamo visto, propone una teoria comprendente tutti gli ordinamenti del diritto, in opposizione al primato del diritto statale. Questa concezione ha via via soppiantato quella dualistica e una sua evoluzione in senso universalistico è la tendenza verso la quale si sta dirigendo il sistema attuale. Lo spostamento dell’attenzione dalla gerarchia delle fonti e dunque dal rapporto tra diritto interno ed esterno, verso un discorso che vede questi due sistemi in “fusione” è indice di una trasformazione del concetto stesso di sovranità, o di un suo superamento. Si tratta però di vedere quanto questo primato del diritto in senso universale sia davvero in grado di creare un ordine. E se sia possibile fondare un ordine su presupposti logico-giuridici e morali.

“L’idea della giustizia spezza anche le catene della sovranità”, affermava Kelsen, mentre per Schmitt, nella decostruzione della ragione politica occidentale, si voleva proprio affermare questa separazione del diritto dalla giustizia. L’uscita di scena della giustizia dai rapporti tra le sovranità statali. Nello *jus publicum europaeum* si faceva la guerra perché si voleva conquistare un territorio, nessuno aveva la pretesa di collocare l’azione bellica nella configurazione di una “giusta causa” in senso morale o religioso, perché lo *jus publicum europaeum* era proprio la neutralizzazione di questo sistema di pensiero e di ordine politico. La guerra non poteva essere giusta, era guerra e basta, giusti erano semmai i nemici, nel senso che erano riconosciuti come entità statuali che facevano guerra secondo determinati schemi. La frase di Kelsen è drammaticamente falsa quanto a prescrizione, ma perfettamente calzante per comprendere gli sviluppi postumi del diritto internazionale. E’ falsa perché le catene della sovranità non vengono spezzate da idee, ma da altre sovranità concrete e armate. Tuttavia il giurista austriaco coglie un aspetto fondamentale per quanto riguarda l’universalismo, nel momento in cui la “giustizia”, come l’ “umanità” e i “diritti umani” si pretendono vettori politici e in realtà nascondendo volontà di potenza.

Tra i critici italiani più incisivi di questa posizione dobbiamo ricordare il filosofo del diritto Danilo Zolo, che chiama questo approccio teorico “cosmopolitismo giuridico” e che nella sua variante ideologico-politica prende il nome di “globalismo giuridico”. Non a caso Zolo parte proprio dalla riflessione kelseniana sulla sovranità: “Kelsen formalizza le categorie elaborate all’interno di un’intera tradizione di pensiero, quella che da Francisco Vitoria ad Alberico Gentili, a Grozio sostituisce all’universalismo medievale il paradigma moderno di una società internazionale di Stati sovrani”. Tuttavia per Zolo “il cosmopolitismo giuridico kelseniano finisce per esasperare e rovesciare questa tradizione quando, a fondamento etico-politico della sua prospettiva, ripropone l’idea teologica dell’unità del genere umano come *civitas maxima*”<sup>79</sup>. Quello che Kelsen pretendeva universale, non lo è affatto, ma è, al contrario, assolutamente eurocentrico e storicamente determinato (soprattutto dalla tradizione illuministica incentrata sul concetto di ragione). Tuttavia la svolta epistemologica di Kelsen, che comunque puntava ad una razionalizzazione del diritto, è purtroppo utilizzata non correttamente dai globalisti giuridici che tendono a contrapporre un modello “westfalia” incentrato sulla sovranità e lo Stato ad un modello “cosmopolitico” basato sul primato della Carta delle Nazioni Unite. Il punto è che nemmeno Kelsen sarebbe stato d’accordo con questa distinzione, poiché il suo sistema si reggeva sulla “norma fondamentale” e sulla razionalità stessa dell’ordinamento giuridico. La carta delle Nazioni Unite è invece privo di un fondamento, “è in realtà un *monstrum* normativo [...] perché viola il principio costitutivo di ogni ordinamento giuridico moderno: l’unicità del soggetto di diritto”<sup>80</sup> è un semplice vincolo pattizio e non un vero e proprio ordine.

Il modello della *cosmopolis*, l’orizzonte in cui si colloca anche il pensiero di Kelsen, ci porta oltre il pluralismo dei grandi spazi, per abbracciare una teoria della *civitas* universale in cui il primato sta nel diritto internazionale e nell’ideologia pacifista e con la dottrina dei diritti umani. Anche se non è forse completamente esatto da un punto di vista giuridico, come abbiamo cercato di dimostrare, parlare di un “primato del diritto internazionale” in Kelsen, poiché centrale è piuttosto l’assoluta unitarietà di questo con l’ordinamento interno, troviamo calzante la critica sviluppata da Zolo: la riabilitazione di categorie quali *civitas maxima* e *imperium romanum* presuppongono un orientamento etico-politico pre-westfaliano e sembrano essere in contraddizione con una dottrina del diritto di tipo normo-

---

<sup>79</sup> D. Zolo, *Cosmopolis*, op. cit. pp. 122-123.

<sup>80</sup> D. Zolo, *I signori della pace*, op. cit. p.

logico. Il concetto di “umanità”, che, come vedremo nel prossimo capitolo, sarà alla base di alcune teorie post-sovrane, era inizialmente tenuta fuori dall’impianto teorico di Kelsen, ma sembra ritornare per giustificare in modo impolitico un tipo di ordine che è costitutivamente politico. “Si tratta di un programma che ripropone nel ventesimo secolo una dottrina illuministica e giusnaturalistica risalente all’Europa del Settecento”<sup>81</sup>. Oltre al concetto di *civitas maxima* merita di essere qui illustrato anche il ritorno alla teoria del *bellum justum*, e alla negazione che gli *hostes* siano “*utrimque justus*”. Ci si sposta verso una concezione penalistica del diritto internazionale e per questo il diritto privato internazionale diventa sempre più presente ed è un fenomeno strettamente legato anche ai progressi di un’altra branca del diritto che è quello commerciale-internazionale<sup>82</sup>.

Il nesso tra ordinamento e localizzazione individuato da Schmitt e quindi del rapporto tra norma e luogo, nell’ambito che potremmo definire di geo-diritto è fondamentale per comprendere l’evoluzione teorica del diritto comunitario. Quest’ultimo sviluppatosi come una sorta di *tertium genus* tra diritto internazionale e diritto nazionale, acquistò sempre più importanza e una vera e propria autonomia che né Schmitt, né Kelsen potevano immaginare. Il nesso tra norma e luogo, è un elemento dunque importantissimo, la forza tellurica identificata da Keyserling è ciò che porta la riflessione sul diritto verso la sua matrice politica. Natalino Irti, rintraccia questa ambivalenza del problema spaziale del diritto: “Il luogo del gruppo, che determina e struttura le norme; o le norme, che si proiettano nello spazio degli uomini? Un’alternativa. Che può sciogliersi in metafore geometriche o dinamiche: è un salire dal fondamento spaziale al diritto? O piuttosto un discendere dal diritto alle posizioni spaziali?”<sup>83</sup>. Su questa ambivalenza si gioca tutto il problema del rapporto tra sovranità e diritto che nell’epoca globale si divarica sempre di più. Lo spazio funzionale, sempre più amorfo, in cui regna la dimensione spolicizzata dello scambio commerciale tende a sostituirsi al “luogo” delle identità radicate, e politicamente orientate, quelle che Schmitt vedeva deteriorarsi e che sperava si trasformassero nel *Grossraum*. La funzione si sostituisce allo scettro e un diritto *deraciné*, sradicato, sembra imporsi alle sovranità moderne. “All’orizzonte non si scorgono, dunque, né Stato mondiale né *nomoi* dei grandi

<sup>81</sup> D. Zolo, *Il globalismo giudiziario di Hans Kelsen*, in D. Zolo, *I signori della pace. Una critica al globalismo giuridico*, Carocci Roma 1998. p. 25.

<sup>82</sup> Su questo aspetto legato alla crescente “penalizzazione” del diritto internazionale sono illuminati gli scritti di Jean Claude Paye.

<sup>83</sup> N. Irti, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Bari 2006 p. 21

spazi. C'è soltanto la molteplicità degli accordi inter-statali, destinati a produrre norme giuridiche<sup>84</sup>. Non solo il *nomos* che garantirebbe una presa di possesso spaziale è definitivamente tramontato, ma anche l'ipotesi del *Weltstaat* è irrealizzabile, poiché, anche se “rivela l'intera potenza dell'artificialità”, per dirla con Irti - artificialità che crediamo abbia profonde analogie con le teorie funzionaliste - non problematizza a sufficienza il concetto di ordine politicamente orientato, riducendo ad una *lex universalis* il compito di crearlo. Lo Stato universale dunque non esiste, non c'è un ordine politico, proprio perché, aggiunge sempre Irti, “il globale non è unità, ma ubiquità”<sup>85</sup>. L'unità nel contesto globale non è data, perché regna ancora l'atomismo delle particolarità. Anche i “grandi spazi”, d'altronde, non possono venire intesi semplicemente come grandi estensioni geografiche. I grandi imperi sono in realtà i grandi spazi commerciali, finanziari, su cui lo Stato non riesce più a signoreggiare. La norma si muove oltre le frontiere in modo dinamico e creativo, nel senso che opera uno sradicamento continuo, opera nell'artificialità continua<sup>86</sup>. L'unità nel contesto europeo è un discorso ancora più complesso e crediamo però che a livello regionale molti passi avanti siano stati fatti, anche se appare più corretto parlare di un'unità giuridica e non pienamente politica. Per uscire dalla diatriba Schmitt/Kelsen, si potrebbe prendere Herman Heller: “E' poco probabile, ma non impossibile, che l'Europa in futuro sperimenti la soppressione della sovranità statale in seguito ad una specie di capitalismo feudale, che dissolva di nuovo il potere in un insieme di diritti di rendita di tipo giusprivatistico”<sup>87</sup>. Crediamo che la profezia di Heller, intuitivamente giusta non abbia tuttavia colto le potenzialità del modello di “sovranità condivisa” che si è affermato in ambito europeo.

Contro una presunta unità del mondo o di una sua unificazione Schmitt opponeva l'individualità dello Stato sovrano a cui veniva attribuita una forza quasi mitica. Lo Stato così concepito diveniva una forza unificante ben più superiore di qualsiasi istanza internazionalistica. In Kelsen, al contrario, l'unità del mondo è data dal diritto, e dal sistema di norme che viene a determinarsi. Il potere singolarmente inteso dunque non esiste, ma esi-

---

<sup>84</sup> Ivi, p. 77

<sup>85</sup> Ivi p. 60

<sup>86</sup> “La norma, come artificiale e meccanico congegno, determina le proprie modalità topografiche. La critica schmittiana al normativismo non ne coglie questo straordinario profilo: la potenza dell'artificialità. Lo sradicamento indebolisce e insieme rafforza il diritto: lo indebolisce in intensità spirituale; la rafforza in capacità normatrice” Ivi, p. 54.

<sup>87</sup> H Heller, *La sovranità. Contributi alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, Milano, 1987. p. 105. Citato da N. Irti, op cit. p. 86.

ste solo un gioco di subordinazioni tra poteri tra un livello superiore ed uno inferiore. Ma la concezione della sovranità di Schmitt, di derivazione hobbesiana, non ammette una spersonalizzazione del sovrano che è anzi è l'*auctoritas* su cui esso si fonda e si può annullare al tempo stesso. La subordinazione dei poteri non ha per il giurista di Plettenberg alcun senso perché quello che conta è la decisione concreta, è *chi decide*. “La forma giuridica non ha la vuotezza aprioristica della forma trascendente, poiché essa nasce proprio dalla concretezza giuridica. Essa non è neppure la forma della precisione tecnica, poiché questa risponde ad un interesse finalizzato essenzialmente fattuale, impersonale. Essa infine non è neppure la forma della creazione estetica, che non conosce alcuna decisione”<sup>88</sup>. La subordinazione tra poteri ha il medesimo valore, dice Schmitt riprendendo Hobbes, della subordinazione dell’arte del sellaio per il cavaliere, il valore epistemologico e conoscitivo di un sistema di norme non risolve la questione dirimente della decisione sovrana.

Come dice Robert Musil, “non c’è un uomo intero davanti ad un mondo intero, ma si dà solo un *quid humanum* che aleggia nel brodo di cottura universale”. L’individuo isolato, come una monade senza finestre è una finzione filosofica, come del resto è una *fictio* giuridica l’idea di un mondo unico. Non c’è un mondo intero, ma solo una frammentazione planetaria in cui l’unica possibilità che rimane è cercare delle coordinate per impedirne la disintegrazione. Attraverso la decostruzione della sovranità – il cui inizio abbiamo fatto coincidere con il dibattito Schmitt/Kelsen e che andrebbe esteso alla scienza giuridica e a quel laboratorio, soprattutto tedesco, degli anni Venti e Tenta del Novecento – si può intraprendere, a nostro avviso, un percorso che conduca verso una rivalutazione e insieme una critica del lessico politico moderno che sappia cogliere il rapporto tra potere e diritto sotto una nuova luce e che sappia far un uso non frettolosamente liquidatorio di concetti quali “Stato”, “popolo” e “territorio”, per una possibile rispazializzazione della politica.

---

<sup>88</sup> C. Schmitt, *Il problema della sovranità come problema della forma giuridica e della decisione*, in C. Schmitt, *Le categorie del politico*, op. cit. p. 59.



## I modelli post-sovrani per l'Europa

---

*“Governance is the field where the neo-medieval and the post-modern paradigms meet, if not converge”*

Jan Zielonka

In questo capitolo verranno prese in esame quelle linee di pensiero e di dottrine politiche che si sono sviluppate a partire dagli anni quaranta del Novecento e che hanno, una volta raccolta (consapevolmente o meno) l'eredità kelseniana, cercato di dar corpo ad una riflessione teorica sulle istituzioni che andasse oltre il concetto di sovranità. L'integrazione europea - sin dai suoi albori con i primi tentativi paneuropei, federalisti e successivamente funzionalisti - rappresenta un terreno di applicazione concreta di questi sviluppi teorici, oltre a fornirci una lente interpretativa che ci consente di osservare da vicino proprio quel processo di trasformazione del concetto di sovranità ancora in atto.

Come viene ri-orientato questo concetto e quale tipo di sovranità viene ad affermarsi dopo la crisi dello Stato? Stiamo entrando in un'epoca post-egemonica (Keohane) e post-sovrana in cui il concetto stesso di sovranità appare obsoleto, prigioniero di quel “nazionalismo metodologico”, tanto osteggiato dal sociologo tedesco Ulrich Beck<sup>1</sup>? Oppure può essere ancora di aiuto per comprendere gli snodi cruciali del globale? L'epoca globale sembrerebbe veder scivolare via quella “maschera totemica” criticata da Kelsen<sup>2</sup> e svelata quella che Stephen Krasner ha chiamato un’ “ipocrisia organizzata”<sup>3</sup>. Ci siamo forse liberati dall'ossessione del sovrano evocata da Foucault<sup>4</sup>? Il sovra-

---

<sup>1</sup> Cfr. U. Beck, E. Grande, *L'Europa cosmopolitica*, Carocci, Roma 2006

<sup>2</sup> Cfr. H. Kelsen, *Il problema della sovranità*, *op. cit.*

<sup>3</sup> Cfr. S. Krasner, *Sovereignty. Organised hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999. Secondo Krasner in realtà la sovranità statale non è mai stata quel blocco monolitico che si è portati a pensare, ma è

no si è dunque dissolto, trasfigurato in un sistema di poteri diffusi, policentrici e reticolari, non più riconducibile ad un'unica autorità di comando. Il sovrano è assente e ubiquitario al medesimo tempo, polverizzato nella complessità delle attività regolative locali, nazionali e sovranazionali, diviso nella molteplicità di attori e soggetti che prendono parte al processo decisionale. La personificazione dello Stato viene meno, insieme al corollario dell'indivisibilità della sovranità. Eppure se queste considerazioni colgono degli elementi descrittivi innegabili, resta ancora inevasa la domanda fondamentale schmittiana del "chi decide?", qual è alla fine l'istanza dirimente, che dà la cifra del politico all'ordine? A meno che non si voglia pensare ad un ordine post-politico, in una certa misura pacificato, in cui la contrattazione, la *governance* mondiale abbia davvero sostituito in modo indolore il conflitto, occorre fornire una spiegazione adeguata che tenga conto dei nodi egemonici presenti nelle relazioni sociali, come nei sistemi internazionali. Lo spettro del sovrano forse ritorna, non ci siamo ancora liberati completamente da questa ossessione. Il re del resto ha sempre due corpi, come ha evidenziato Kantorowicz, quello materiale, e quello divino, impalpabile e trascendente<sup>5</sup>.

Cercheremo in questo capitolo di fornire alcune risposte agli interrogativi di cui sopra analizzando le principali teorie "post-sovrane", con una particolare attenzione all'Unione europea, mettendone in luce le preziose innovazioni che hanno portato alla teoria politica, ma senza trascurare di rilevarne talvolta i limiti e tentare di indicare le possibilità di ulteriori sviluppi.

Le teorie dell'integrazione europea e, ancor prima, i tentativi di risoluzione delle reciproche ostilità nazionali in un'ottica paneuropea cercarono, a partire dai primi decenni del secolo scorso, una possibile via di uscita dalla sovranità nazionale, promuovendo delle nuove interpretazioni che fossero in grado di superare il trinomio Stato-territorio-popolo, lo schema classico della rappresentazione del potere sovrano, di Jellinek, riferito a quattro secoli di storia. Gli stati come soggetti ordinativi avevano del resto perso progressivamente capacità performativa e, indeboliti da due guerre mondiali, non erano

---

stata continuamente sfidata e messa in discussione da diversi fattori: religiosi prima di tutto e, in epoca recente, dall'instabilità internazionale, dai diritti delle minoranze e dai diritti umani.

<sup>4</sup> L'opera di Foucault è centrale per la critica del concetto di sovranità da un punto di vista "marxista", anche se non ortodosso. Il concetto di sovranità è messo in discussione a partire dalle teorizzazioni sul biopotere, e dall'istanze di "disciplinamento" e di controllo che eccedono le istanze di puro comando espresse nella sovranità. Il richiamo in questione riguarda una citazione di M. Foucault: "la teoria politica è rimasta ossessionata dal personaggio del sovrano. Ciò di cui abbiamo bisogno è una filosofia politica che non sia costruita intorno al problema della sovranità, dunque della legge, dunque dell'interdizione" (M. Foucault, *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, Torino 1977, p. 15). La citazione è ripresa e ampiamente commentata da G. Marramao, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, p. 311-329.

<sup>5</sup> H. Kantorowicz, *I due corpi del re: l'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Einaudi, Torino 1989.

più in grado di rifondare un *nomos* a garanzia di un ordine eurocentrico. La centralità dell'Europa veniva meno con la perdita della centralità organizzativa statale, non tanto in termini assoluti (gli stati democratici di Welfare erano di gran lunga meglio organizzati di quelli assolutistici ottocenteschi) ma in termini politici: non erano cioè più determinanti, in senso spaziale, all'interno dell'Europa. Subivano, da un lato, quelli che si possono definire fenomeni di despazializzazione<sup>6</sup>, o deterritorializzazione, e, dall'altro, rivolgimenti epocali di cicli egemonici<sup>7</sup>. Per quanto riguarda i primi si allude evidentemente a tutti quei processi di sgretolamento della sovranità statale, dovuti all'incessante sviluppo dell'industrializzazione e all'intensificazione del commercio, che facevano aumentare i bisogni e quindi l'internazionalizzazione e l'interdipendenza economica. L'ipertrofica e capillare espansione della tecnologia, che, per vocazione universalistica, a fatica poteva rimanere imbrigliata negli angusti spazi statuali e quindi costringeva ad una progressiva apertura stati territoriali che difficilmente potevano propendere per scelte autarchiche<sup>8</sup>. Per quanto riguarda gli aspetti geopolitici, non possiamo non fare riferimento all'affermazione, sulla scena mondiale, di due soggetti non riconducibili a semplici entità statuali, ma che avevano, più precisamente, le caratteristiche di superpotenze, oceanica quella statunitense e ancora tellurica quella sovietica. L'Europa come entità politica salvata dal terrore hitleriano dalle due superpotenze, a Yalta viene dissolta e smembrata. Yalta rappresenta la cancellazione dell'Europa, è l'atto finale dello *jus publicum europaeum*, schiacciato dai blocchi USA e URSS, i quali non solo incarnano due superpotenze, ma anche due *Weltanschauungen* contrapposte. L'Europa diventa terra di spartizione e si ridefinisce all'interno del quadro bipolare. Di non secondaria importanza

<sup>6</sup> Oltre all'opera di Schmitt si veda sul tema dello spazio politico soprattutto C. Galli, *Spazi politici*, op. cit. e N. Irti, *Norma e luogo*, op. cit.

<sup>7</sup> Su questi aspetti si vedano soprattutto le ricerche condotte dal Fernand Braudel Center e in particolare i teorici del "sistema-mondo": I. Wallerstein, *Alla scoperta del sistema mondo*, Manifestolibri, Roma 2003 e G. Arrighi, B. Silver, *Caos e governo del mondo. Come cambiano le egemonie e gli equilibri planetari*, Mondadori, Milano 2003.

<sup>8</sup> Sul tema della tecnica in rapporto alle società occidentali l'opera di Emanuele Severino rimane fondamentale, si veda ad esempio E. Severino, *Il destino della tecnica*, Rizzoli, Milano 1998 e E. Severino, *Democrazia, tecnica e capitalismo*, Morcelliana, Brescia 2009. Sulla crisi dello Stato la bibliografia è praticamente sterminata. Si vedano come indicazioni di massima: R. Cooper, *La fine delle nazioni*, Lindau, Torino 2004. S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari 2006. Per una buona rassegna delle principali teorie si veda anche O. Guaraldo, L. Tedoldi (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Ombre corte, Verona 2005. Per questo tema, relativamente a quello che ci interessa in questa sede in relazione al concetto di sovranità e sovranazionalità si veda Richard Bellamy che riassume efficacemente la questione della "crisi" del modello statale in due posizioni: "La prima sostiene che gli Stati o abbiano mantenuto la loro sovranità, sviluppando nuove strategie per difenderla, o che stiano attuando il trasferimento di essa verso altri corpi. La seconda sostiene che ci stiamo dirigendo, o dovremmo farlo, oltre lo Stato-nazione sovrano in direzione di una politica post-nazionale basata sui diritti umani" in R. Bellamy, *Sovranità, post-sovrano e pre-sovrano: tre modelli di Stato, democrazia e diritti nell'Unione Europea*, in S. Chignola, G. Duso (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Franco Angeli, Milano 2005. p. 279.

fu la coincidente fase della decolonizzazione, cioè del progressivo sganciamento delle colonie dai rispettivi stati colonizzatori, che significò indubbiamente un ripiegamento della forza espansiva europea all'interno del suo spazio regionale. Gli stati erano perciò obbligati ad una totale ristrutturazione e ripensamento della loro natura e del loro ruolo nel mondo. La risposta a questa crisi è stato il tentativo di integrazione europea.

A descrivere l'Europa in termini post-sovrani è stato soprattutto Neil MacCormick. Si tratta di una comunità di diritto realmente funzionante ed effettiva (una *Rechtsgemeinschaft*), diversa da una comunità di diritto come potrebbe essere l'ONU. Questa effettività del diritto, di un'asovranità giuridica realmente operante determina il fatto che anche la sovranità politica è indebolita. Per MacCormick la sovranità non è una proprietà che si trasferisce da un soggetto ad un altro, ma una volta abbandonata (anche in un settore piccolo e circoscritto) si dissolve, si esaurisce, poiché si disperde nella molteplicità di funzioni. Quindi, come vedremo nel capitolo 4 quando affronteremo i problemi costituzionali dell'UE, non è improprio parlare di un trasferimento di sovranità, poiché in un modello post-sovrano né gli stati membri, né l'Unione è in possesso del requisito di piena sovranità, nessuno è pienamente sovrano. Questo perché o si è pienamente sovrani o non lo si è affatto. Secondo MacCormick "si tratta di un'Europa di stati non più assolutamente sovrani che interagiscono con e attraverso una Comunità la quale dispone di un ordinamento giuridico indipendente che è suo proprio"<sup>9</sup>. Questa caratteristica di indipendenza e di autonomia si sgancia dallo schema monismo/dualismo che abbiamo analizzato nel capitolo precedente per approdare ad un modo completamente nuovo di concepire potere e territorio. Si tratta di un tipo di *governance* pluralista che permetterebbe una distribuzione di poteri e una divisione di competenze unitamente ad un complesso sistema di *balancing*. Per MacCormick questo tipo di sovranità oltre lo Stato, dà luogo ad un'interpretazione dell'UE come "*commonwealth* europeo" formato da stati membri e da istituzioni sovranazionali: "qui in Europa abbiamo qualcosa di simile ad un ordine costituito che, sebbene in modo imperfetto, ha una costituzione giuridica, e i cui membri nutrono certi interessi vitali al mantenimento della pace e della prosperità che possono perseguire sotto forma di interessi comuni attraverso politiche orientate verso il

<sup>9</sup> N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, Oxford University Press, Oxford 1999; trad. it. *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel "commonwealth europeo"*, Il Mulino, Bologna 2003. p. 278. Anche Caporaso con la distinzione tra "Stato westfaliano", "Stato regolatore" e "Stato post-moderno" sembra cogliere questo passaggio cruciale della sovranità. Il modello di sovranità postmoderna, diffusa, policentrica, frammentata, ha, secondo Caporaso, tre aspetti essenziali: un centro debole, poiché le istituzioni comunitarie hanno una limitata autonomia se paragonate a quelle nazionali. Una molteplicità di localizzazioni spaziali. E un *policy making* di tipo reticolare in cui più livelli sono interconnessi e non esiste un sistema piramidale classico come nei modelli federali. Cfr. J.A. Caporaso, *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.1, marzo 1996.

bene comune”<sup>10</sup>. Il termine *commonwealth*, che allude all’utilizzo del filosofo scozzese David Hume in *The idea of a Perfect Commonwealth*, vuole proprio rifarsi all’idea di “bene comune” da condividere all’interno di una comunità. Questa idea di pace e bene comune da raggiungere attraverso il diritto non è nuova e l’obiettivo di questo capitolo è cercarne innanzitutto le origini.

### 2.1 Dallo “scettro” alla “funzione”: la polverizzazione della sovranità

Quando si parla di modelli per l’integrazione europea non dobbiamo dimenticare che, prima delle teorie post-moderne, approcci del tutto interni all’esperienza moderna avevano tentato un superamento del modello hobbesiano della sovranità. La catastrofica esperienza bellica aveva portato allo sviluppo di una critica al nazionalismo e al paradigma westfaliano incentrato sul primato dello Stato nelle relazioni internazionali. Il federalismo e il cosmopolitismo liberale furono le culture politiche che, fra le altre, più ebbero successo e influenza nella teoria politica. Come ha rilevato Portinaro: “erano le patologie del sistema moderno degli Stati, non i paradossi della logica post-moderna della globalizzazione, a orientare in senso federalistico il progetto di riorganizzazione della società europea”<sup>11</sup>. Dunque è proprio in quel cruciale periodo a cavallo delle due guerre mondiali – caratterizzato come un periodo di straordinaria produzione culturale – che vanno individuati gli assi portanti delle nuove teorizzazioni sul superamento della sovranità per un’Europa unita<sup>12</sup>, come abbiamo cercato di dimostrare nel primo capitolo. L’europeismo *strictu senso* trova le sue radici nell’opposizione al nazionalismo economico e alla guerra. Il movimento paneuropeo del conte Kudenove Kalergi è stato forse uno dei primi esempi storici in cui allo slancio teorico si è affiancata la volontà di costituire un’azione organizzata attraverso una militanza vera e propria. Il pensiero federali-

<sup>10</sup> N. MacCormick, *op. cit.* p. 280

<sup>11</sup> P. Portinaro, *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 2007. p. 235.

<sup>12</sup> Occorre precisare che l’idea di Europa è in realtà un tema largamente studiato e dibattuto almeno fin dall’illuminismo. Immanuel Kant è considerato dalla letteratura sull’argomento tra i primi ad aver affrontato in senso moderno la prospettiva federalista dell’Europa. Sull’idea di Europa si possono vedere fra gli altri i classici F. Chabod, *Storia dell’idea di Europa* (1961), Laterza, Bari 2003 F. Guizot, *Storia della civiltà in Europa*, Einaudi, Torino 1956 e B. Croce, *Storia d’Europa nel secolo decimonono* (1932), Laterza, Bari 1963. J.B. Duroselle, *L’idea di Europa nella storia*, Edizione Milano Nuova, Milano 1964. Ci troviamo d’accordo con quanto affermano Mammarella e Cacace: “Solo dopo la prima guerra mondiale, l’idea europeista, fino ad allora espressione del pensiero di grandi individualità, diventava programma di movimenti militanti, di intellettuali politicamente impegnati e di *élites* dirigenti. Solo nel primo dopoguerra l’idea di un’Europa unita diventava progetto e dopo la seconda obiettivo della grande politica internazionale” G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell’Unione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008. Per una prospettiva più istituzionale della storia dell’UE si veda B. Olivi, *L’Europa difficile. Storia politica dell’integrazione europea 1948-2000*, Il Mulino, Bologna 2003.

sta è senz'altro la matrice teorica di questo primo europeismo che attinge a sua volta dal pensiero di Immanuel Kant, coniugandolo con il socialismo. Gli autori di riferimento sono Altiero Spinelli, Ernesto Rossi e Eugenio Colorni, per quanto riguarda l'Italia. Ma altresì importanti sono i federalisti inglesi William B. Curry, Lionel Robbins e Barbara Wootton, che negli anni quaranta gettarono le prime basi teoriche e anche i progetti di unificazione europea. Da queste prime elaborazioni lo stesso Spinelli attinse per le sue riflessioni<sup>13</sup>. In Francia non va trascurata il lascito di Aristide Briand, che con Stresemann si ponevano gli stessi obiettivi che più avanti riuscirono a portare a compimento Schuman e Adenauer<sup>14</sup>. L'idea comune che legava questi primi europeisti era che il tempo degli Stati-nazione indipendenti era finito. Occorreva mettere in moto un'autentica "rivoluzione politica", anche se non nella prospettiva marxista.

Secondo lo storico britannico Derek Heater si possono elencare quattro temi che erano largamente dibattuti alla fine della Seconda guerra mondiale che contribuirono a dar forma alle politiche che riguardavano le relazioni internazionali: 1. la natura dello Stato-nazione; 2. l'efficacia della Società delle Nazioni; 3. il problema della Germania; 4. il riconoscimento che la causa dell'instabilità internazionale stava nell'economia<sup>15</sup>.

Questa efficace mappa dei problemi può forse essere integrata con quella dello storico Mark Gilbert, il quale individua cinque fattori che hanno contribuito a dare i primi indirizzi verso l'integrazione europea: 1. una motivazione ideologica, cioè l'affermazione degli ideali democratici contro il fascismo e il comunismo. 2. il bisogno di una ricostruzione economica. 3. il consenso americano, ovvero il dato di fatto che nessuna decisione poteva essere presa senza tener conto degli Stati Uniti. 4. il riarmo della Germania (elemento individuato anche da Heater) 5. la debolezza della Gran Bretagna, che determinò invece il protagonismo della Francia e successivamente dell'asse franco-tedesco, spina dorsale dell'integrazione europea, almeno fino a Maastricht.

A questi due elenchi di temi e di cause in relazione alla nascita dell'Europa unita occorre aggiungere alcune riflessioni. Per quanto riguarda la motivazione ideologica sollevata da Gilbert, occorre sottolineare il ruolo che ha avuto la Resistenza in Europa, un collante senza dubbio molto importante che univa, nel nome dell'antifascismo, culture politiche spesso distanti fra loro. Appare forse un po' troppo schematico inglobare questa pluralità di tradizioni politiche nella dicotomia democrazia/totalitarismo, soprattutto

<sup>13</sup> Su questo aspetto oltre alla già citata opera di Mammarella, Cacace, si veda anche M. Gilbert, *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005.

<sup>14</sup> Per una lettura critica della ricostruzione storica dell'integrazione europea si veda L. Castellina, *Cinquant'anni d'Europa. Una lettura antiretorica*, UTET, Torino 2007 e B. Landais, A. Monville, P. Yaghekdijan, *L'idéologie européenne*, Aden Bruxelles 2008.

<sup>15</sup> Cfr. D. Heater, *The idea of European unity*, Leicester University Press, London 1992.

se consideriamo gli aspetti legati all'internazionalismo. Se è vero che era fortemente presente e trasversale la volontà del superamento del nazionalismo, tuttavia dobbiamo fare i conti con una componente marxista occidentale, per esempio, fortemente critica dello stato-nazione, ma al medesimo tempo lontana dalle istanze cosmopolitiche liberali. Non va trascurato il fatto che gli sforzi compiuti verso un'integrazione degli stati europei erano guardati con forte sospetto dai partiti comunisti nazionali, che vedevano in questi intenti un'adesione implicita all'atlantismo e alla politica di potenza degli Stati Uniti. Quindi la nuova cornice bipolare che obbligava ad una scelta di blocco, al di là o al di qua della cortina di ferro, determinava una divisione non solo geopolitica, ma del tutto politico-ideologica anche all'interno di ciascuno stato europeo, in cui una parte consistente della popolazione, e non solo le cancellerie dei partiti, erano refrattarie a riconoscersi in questo tipo di comunità sopranazionale.

Per quanto riguarda la Società delle Nazioni (il punto 2 sollevato da Heater), essa aveva la pretesa di essere un'organizzazione internazionale globale, non solo europea. Era infatti un prodotto del wilsonismo e di una precisa idea politica americana, fondata su un dichiarato "interventismo" e ingerenza degli Stati Uniti che sanciva un cambiamento con il passato isolazionista americano. I limiti della Società delle Nazioni furono ben presto evidenti e gli stessi federalisti europei ambivano alla creazione di organizzazioni più performanti, meno pretenziosi sul piano internazionale, ma slegate da un approccio puramente intergovernativo e svincolato dal vecchio gioco degli equilibri di potenza che inevitabilmente si riproponeva nonostante la pretesa di pacificazione internazionale. La federazione doveva essere la risposta, limitata geograficamente, ma con un più alto contenuto politico, identitario e valoriale al suo interno. Una federazione capace di creare una comunità di popoli con un patrimonio di valori comuni bene determinato.

Ciononostante i primi progetti federalisti di unificazione europea furono destinati al fallimento, proprio a causa dell'eccessivo carico idealista che contenevano e perché auspicavano una "rivoluzione politica" di tipo paneuropeo a cui mancava sostanzialmente un soggetto rivoluzionario. L'auspicio di Spinelli e di Rossi circa la creazione di un movimento che partisse dal basso<sup>16</sup>, dai popoli e l'enfasi posta sul momento costituente,

---

<sup>16</sup> Si veda A. Spinelli, E. Rossi, *Il manifesto di Ventotene* (1943), Guida, Napoli 1982. E. Rossi, *Gli Stati uniti d'Europa* (1944), Celid, Torino 2004. Anche in questo scritto meno conosciuto di Rossi si fa riferimento al fallimento della Società delle Nazioni, che egli considera la via sbagliata verso la pace. Interessante il riferimento a Hamilton: "La S.d.N. ha fatto fallimento per le cause medesime per le quali fallì la Confederazione americana del 1871: «La verità essenziale – scriveva Hamilton spiegando sul *Federalist* tali ragioni – è che una sovranità su stati sovrani, un governo sopra dei governi, una legislazione per le collettività invece che per gli individui, com'è un assurdo in teoria, così in pratica è sovvertitrice dell'ordine e dei fini della politica civile, in quanto mette la violenza al posto della legge, ossia la coazione distruttiva della spada al posto della pacifica e salutare coazione della magistratura». P.17. L'integrazione doveva partire invece che dai governi dal basso, dai cittadini (gli individui e non gli stati). La prospettiva federalista a questo auspicava. Si veda sempre coevo, il saggio di C. Sforza, *O federazione*

non sortì l'effetto sperato. Le teorie che ebbero più fortuna si mossero infatti in un'altra direzione, verso un'integrazione meno ambiziosa, ma più efficace, tecnocratica e non politica. "Proprio in quei mesi [ ci si riferisce qui all'abbandono di Spinelli del MFE nel 1945] ispirata dall'economista rumeno David Mitrany, nasceva la corrente del funzionalismo destinata ad aprire la strada a una nuova strategia verso l'Europa, ma da quel momento l'idea dell'unità europea era avviata sul binario morto dei gruppi di studio e dei dibattiti culturali. Quando l'idea europea riprenderà a correre lo farà sulle gambe delle tariffe doganali e dei mercati, ma soprattutto sotto la spinta di Washington e della strategia della guerra fredda"<sup>17</sup>.

Se è da queste premesse che si sviluppano le prime teorie dell'integrazione europea, dobbiamo ora cercare di indicare quelle traiettorie che hanno caratterizzato gli sviluppi successivi, sempre tenendo conto di quella particolare angolatura della nostra ricerca che è quella della sovranità e post-sovranità. Per cercare di tracciare una mappa teorica delle teorie post-moderne dell'integrazione europea possiamo rifarci ad importanti studi di Markus Hoereth e di Ben Rosamond. Quest'ultimo, sulla scorta del pensiero neofunzionalista, opera una distinzione tra quelle che vengono da lui definite "pre-teorie" (federalismo, funzionalismo e transazionalismo) e le teorie vere e proprie che riguardano il processo di integrazione europea. Nei prossimi paragrafi cercheremo di raggruppare questo complesso mosaico all'interno di un paradigma teorico che chiamiamo "post-sovranismo", crediamo infatti che, nonostante le differenze e i distinguo di cui tener conto per ciascun autore, ci sia un dato unificante di fondo che consiste appunto nell'abbandono del dogma della sovranità.

### *2.1.1 David Mitrany e la nascita dell'ordine funzionale*

Il pensiero di David Mitrany ebbe un'influenza notevole nello studio dell'integrazione fra singole entità statuali. I primi passi verso le comunità europee presero avvio, indirettamente, anche grazie alle osservazioni che già nei primi anni Trenta questo importante politologo rumeno sviluppò nel contesto accademico americano. Non va tuttavia dimenticato che il funzionalismo di Mitrany trae la propria linfa vitale dalla

---

*europa o nuove guerre*, La Nuova Italia, Firenze 1948. e A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, La Nuova Italia, Firenze 1950.

<sup>17</sup> G. Mammarella, P. Cacace, *op. cit.* p. 23.



filosofia liberale e dall'economia classica del XIX secolo, per cui le istanze del progresso tecnico-scientifico costituivano uno dei presupposti per l'avanzamento economico e costituivano pertanto un pilastro fondamentale di un pensiero orientato al superamento della guerra. Il cammino verso una pacificazione delle relazioni internazionali era l'auspicio di molti teorici che si occupavano dei rapporti tra stati con l'intento di mitigare gli effetti negativi della sovranità di tipo westfaliano. Già nell'Ottocento ci furono esempi di forme di integrazione funzionale e tecnica, che sotto la spinta dell'accelerazione dei trasporti e delle vie di comunicazione, rendevano sempre più relative le distanze fra gli stati (basti pensare alla Telegraphic Union del 1865 al Postal Union del 1874). Questo portava a pensare che, sulla scorta delle innovazioni tecnologiche che avevano eliminato frontiere e abbattuto i confini politici tracciati dagli stati, si potesse procedere ad allargare ulteriormente ad altri settori più delicati questo processo di cooperazione, in una prospettiva liberale in cui il primato spettasse all'interesse economico, a beneficio dei singoli privati cittadini. L'idea che il libero scambio, contrapposto al protezionismo nazionale, fosse foriero *sic et simpliciter* di benessere collettivo era largamente diffuso nell'ambito del pensiero liberale e costituiva un presupposto ideologico di cui tener conto. In *A Working Peace System*, pubblicato nel 1943, scritto prima della fine della Seconda guerra mondiale e quindi prima del *boom* economico che contraddistinse gli anni del dopoguerra, coglie in modo puntuale i profondi mutamenti che erano in atto, anticipando molti temi dibattuti negli anni cinquanta e sessanta. Mitrany fu tra i primi autori ad accorgersi, infatti, che le corazzate statali erano costrette a navigare in un mare economico spesso tempestoso e ostile. I flussi commerciali penetravano e attraversavano le rigidità statali da più parti, facendo venire meno le pretese sovrane e limitando l'autorità in precisi e determinati settori. I rapporti fra gli stati, di conseguenza, avrebbero dovuto progressivamente abbandonare la logica di potenza, il primato del politico e della contrapposizione amico-nemico (Schmitt), per abbracciare invece una logica di tipo pragmatico basata su aree di interesse collettivo (ferrovie, trasporti, dogane ecc.) in ragione del principio che l'interesse economico e le esigenze di miglioramento tecnologico avrebbero superato istanze di carattere identitario, legate all'appartenenza territoriale o nazionale. Si trattava di un'impostazione dichiaratamente anti-politica, o post-politica, nella misura in cui l'obsoleta macchina statale e la sua burocrazia, veniva sostituita dal "governo degli esperti". Gli *expertises* diventano la nuova classe dirigente in grado di traghettare lo Stato oltre il modello hobbesiano e rousseviano della sovranità, incentrato cioè sul principio dell'*auctoritas* (Hobbes) e della volontà generale (Rousseau). Non a caso uno degli obiettivi polemici di Mitrany fu proprio il federalismo, di cui l'autore criticava l'esigenza di considerare come prioritario la costruzione di un as-

setto costituzionale incentrato sul potere costituente, mentre l'accento doveva essere spostato sull'amministrazione e non sulla legislazione, sulla capacità di coordinamento socio-economico della pluralità degli attori sociali, piuttosto che sulla coscienza e sui valori comuni unificanti<sup>18</sup>. Tracce di tale pragmatismo è possibile ritrovare nei padri fondatori delle prime comunità europee, il cui approccio fu senza dubbio debitore anche di questo clima culturale e teorico. Anche se è bene precisare che Jean Monnet, Schuman, De Gasperi, non si limitarono solo a questo.

David Mitrany concepiva le relazioni internazionali sempre più interconnesse fra di loro attraverso un reticolo di agenzie: “a spreading web of international activities and agencies, in which and through which the interests and life of all the nations would be gradually integrated”<sup>19</sup>. Il concetto di “web”, di rete, risulta essere di straordinaria attualità e straordinariamente vicino alle posizioni più recenti dei post-sovrani che analizzeremo più avanti. Mitrany, è bene ricordarlo, era tuttavia molto cauto nelle sue affermazioni e non intendeva che queste venissero confuse con un appoggio incondizionato alla Società delle Nazioni, le cui debolezze venivano ripetutamente poste in evidenza. “a new international system will need even more than national systems a wide freedom of continuous adaptation in the light of experience. It must care as much as possible for common needs that are evident, while presuming as little as possible upon a social unity which is still only latent and unrecognized”<sup>20</sup>. In queste stringate, ma significative righe è contenuto il nocciolo del pensiero funzionalista, in cui i “*common needs*”, i bisogni comuni, ovvero l'interesse comune, devono avere il primato sulla “*social unity*”, su quell'unità sociale che viene erroneamente posta come pre-requisito dal federalismo.

Mitrany critica inoltre due forme di integrazione, l'“unione continentale” e l'“unione ideologica”. Entrambe partono da presupposti sbagliati. La prima si fonderebbe sulla vicinanza territoriale, sulla contiguità geografica che garantirebbe di per sé prossimità anche di interessi. Questo tipo di unione, storicamente, non ha fatto che riproporre il principio della *domestic analogy*, cioè l'affermazione della statualità su una scala più ampia. Gli esempi che vanno dal Sacro Romano Impero, al *Lebensraum* hitleriano confermano che in gioco era sempre l'espansione di un territorio e persino il pan-europeismo di Kalergi non fa che trasferire nel Novecento l'idea di unità nazionale ottocentesca, sebbene essa si dispieghi facendo leva sul patriottismo europeo. L'errore, se-

<sup>18</sup> Cfr. su questo aspetto il volume antologico di M. Eilstrup-Sangiovanni *et alii*, *Debates on European Integration*, Palgrave Mc Millan, New York 2006.

<sup>19</sup> D. Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organisation*, Royal Institute for International Affairs, London 1943, estratto in M. Eilstrup-Sangiovanni, *op. cit.* p. 45

<sup>20</sup> *Ivi*

condo Mitrany, sta proprio nel voler applicare ad un contesto nuovo meccanismi e concetti che erano un prodotto di quel sistema che stava inesorabilmente cambiando. Lo stesso vale per le unioni da lui chiamate “ideologiche”, che può essere il caso opposto, in cui il fattore unificante non è più l’elemento geografico, bensì la condivisione di un sistema di valori e di una comune forma di governo, come poteva essere la democrazia. L’esempio più calzante sono le organizzazioni internazionali come la Società delle Nazioni, verso la quale Mitrany nutre le più forti riserve. Anche in questo caso i criteri di selezione rimangono del tutto incerti. Il cosmopolitismo liberale risulta del tutto insufficiente per creare una comunità coesa, se non altro per il carattere mobile e mutevole delle ideologie, che sono per loro natura dinamiche e storicamente determinate. Non a caso questi tipi di organizzazione sono quelle più deboli e scarsamente efficaci nel sistema internazionale, poiché si fondano su principi astratti e sulle dichiarazioni di intenti.

L’alternativa funzionalista appare a Mitrany dunque più convincente per costruire rapporti di integrazione: “the trend is to organize government along the lines of *specific ends and needs*, and according to the conditions of their time and place, in lieu of the traditional organization on the basis of a set constitutional division of jurisdiction of rights and powers. In national government the definition of authority and the scope of public action are now in a continuous *flux*, and are determined less by constitutional norms than by practical requirements”<sup>21</sup>. Dare una struttura politica omnicomprensiva al sistema risulta pertanto da un lato troppo ambizioso e perfino inutile in rapporto ai risultati che si vogliono raggiungere, poiché questi, secondo un approccio liberale, troveranno aggiustamenti in modo autonomo senza ricorrere ad un centralismo ordinativo ancorato a principi costituzionali che ne rallenterebbero, o bloccherebbero, il loro processo. Il governo dunque è amministrazione delle cose, non ha bisogno di simboli, di grandezze collettive di riferimento, di valori e tanto meno è un fatto culturale, è, invece, un fatto puramente tecnico e la risposta ad un suo cambiamento deve rimanere di ambito tecnico. Secondo la visione di Mitrany i cittadini cercano la soddisfazione dei propri bisogni materiali, di conseguenza aspetti legati alla garanzia dei diritti restano dunque in secondo piano, così come non occorre avere una teoria generale del sistema di governo. Le funzioni, in un mondo caratterizzato per un’interdipendenza crescente, possono essere definite come attività pratiche concrete in settori specifici di governo e possono essere di vario grado, si va da un livello a bassa intensità funzionale come per esempio i trasporti, le comunicazioni, per cui appare chiaro che un determinato servizio, per essere garantito ed efficiente, deve avere carattere universale ed essere erogato quanto meno su scala continentale (poste, ferrovie ecc.), ad un livello di coordinamento più complesso come

---

<sup>21</sup> Ivi, corsivi miei. p. 52

la produzione e il commercio, dove le resistenze nazionali sono, per ovvie ragioni, più forti essendo attività inizialmente costruite su specificità territoriali in competizione le une con le altre. Resistenze che sono per Mitrany superabili in quanto ciò che risulta determinante è l'interesse e il bisogno privato che si sono andati nel corso del tempo sempre più specializzando e differenziandosi, facendo aumentare la reciproca dipendenza tra gli stati. Queste soggettività statali si sono trovati ad un certo punto legate da un complessa rete di relazioni commerciali, tecniche e industriali in grado di costringerle ad un reciproco riavvicinamento, indipendentemente dalle singole identità nazionali. Mitrany arriva persino a teorizzare, in straordinario anticipo sui tempi, che l'integrazione funzionale avrebbe potuto estendersi non solo a settori eminentemente economici, ma addirittura alla difesa. Da piccole cellule funzionali il coordinamento avrebbe potuto toccare gangli ben più delicati e considerati appannaggio della *high politics*, come il settore della sicurezza e quindi avrebbe influenzato anche le decisioni in politica estera. In queste pagine, quanto mai attuali, Mitrany afferma: "Security arrangements were conceived usually on a geographical basis because they were meant to prevent violence. And they would still be the task of sanctions, etc., based on some regional devolution. But in addition there is a growing functional devolution in the field of social security - in connection with *health*, with the *drug* and *white slave traffic*, with *subversive movements*, etc. In all that important field of social policing it has been found that co-ordination and co-operation with the police of other countries on functional lines, varying with each task, was both indispensable and practicable"<sup>22</sup>. Difficile qui non riconoscere una certa lungimiranza se pensiamo all'evoluzione della CEE e dell'UE soprattutto per quanto riguarda il terzo pilastro (quello legato alla cooperazione in materia penale e immigrazione) che a partire dal 1992 e successivamente con il trattato di Amsterdam (1997) è stato "comunitarizzato" in modo sempre più intenso. L'estensione del voto a maggioranza qualificata in sede europea nelle materie legate alla giustizia e agli affari interni della comunità ha permesso di superare le rigidità dell'intergovernamentalismo ed è evidente anche qui come le funzioni (in questo caso esigenze comuni di controllo e di cooperazioni transfrontaliere tra le polizie nazionali) abbiano generato un meccanismo virtuoso di integrazione. Tale estensione funzionalista è rintracciabile anche in altri settori come quelli legati alla politica di sicurezza alimentare e protezione del consumatore, nelle politiche dei trasporti, dell'ambiente ecc.. Anche la cooperazione in materia di difesa, sebbene essa rimanga ancora appannaggio delle sovranità degli stati, ha fatto, nel corso degli anni, enormi progressi, avvalorando quindi la

---

<sup>22</sup> Ivi (corsivo mio) p. 59

tesi di Mitrany: “the function determines its appropriate organs”<sup>23</sup>. Sono le funzioni a creare gli organi di regolazione, gestione e controllo e non il contrario. Non essendo necessaria una cornice statale classica, le funzioni si scelgono da sole i canali attraverso cui realizzare le *policies*. I nuovi soggetti regolativi saranno dunque le agenzie, centri burocratico-amministrativi che fungeranno da collettori, e saranno quindi gli snodi principali attraverso cui realizzare gli obiettivi tecnici prefissati.

Tuttavia, nonostante le tesi del politologo rumeno abbiano anticipato numerosi sviluppi, l’approccio funzionalista non è esente da critiche. *In primis* vi è il problema del controllo democratico. Un tipo di ordine funzionale sfugge inevitabilmente ad un sistema di controllo democratico che l’ordine statale invece prevedeva. L’unica forma di *accountability* è quella legata al controllo strumentale, di efficienza, di razionalità rispetto al mezzo. Il problema della costruzione democratica di una comunità non viene affrontato e si crede che l’unica vera questione sia quella di misurare una *performance*. Questa può essere positiva (raggiungere determinati risultati) o negativa, cioè fallire rispetto agli obiettivi prefissati. Se l’approccio funzionalista ha dei meriti descrittivi innegabili, crediamo che uno dei limiti stia proprio in questa sovrapposizione tra mezzi e fini, tra mezzi tecno-economici e fini politici. La mancata separazione di queste due sfere inducono Mitrany in errore quando tende a ridurre tutta la questione della democrazia nella complessità del sistema e ad una sorta di rendicontazione contabile. Un secondo elemento di debolezza è rintracciabile nell’impostazione teleologica dell’integrazione, tema che affronteremo più avanti.

In conclusione per Mitrany invece di chiederci *da chi* deve essere esercitata la sovranità, dovremmo piuttosto chiederci *su quali* oggetti/attività tale sovranità è esercitata. Ma lo scacco del funzionalismo sta proprio in questo cambio di prospettiva, poiché la sovranità si dà sempre in rapporto tra governanti/governati, è una relazione politica e non un puro fatto amministrativo e pertanto non può essere risolta spolicizzandola o assimilandola all’economia, poiché così facendo si eliminerebbe la componente conflittuale che è sempre presente in ogni relazione di questo tipo. Il tentativo di “oggettivizzare” il discorso dell’integrazione trova ostacoli che non tarderanno a manifestarsi.

### 2.1.2 Neofunzionalismo e integrazione regionale: il pensiero di Ernst Haas.

Ernst Haas, professore a Berkeley, studiò la teoria dell’integrazione regionale a partire dalla prima comunità CECA e fu il fondatore della teoria neofunzionalista, un tentati-

<sup>23</sup> Ibidem

vo di aggiornare il funzionalismo. Fu tra i primi studiosi che cercarono di comprendere come fosse possibile l'instaurarsi della pace fra stati indipendenti e sovrani che occupavano una certa macroregione. La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio costituiva certamente un laboratorio molto interessante, nonché unico nel suo genere<sup>24</sup>.

Il neofunzionalismo affonda le proprie radici nel funzionalismo e ne costituisce un'evoluzione e una critica al contempo. Gli assunti di base sono quelli del funzionalismo classico alla David Mitrany. Lo sfondo comune è senz'altro un mondo caratterizzato per la fine delle ideologie, tremendamente complesso, in cui il pragmatismo appare la migliore bussola per orientarsi. Anche se Haas opera un aggiornamento abbastanza radicale mettendo in luce come l'elemento istituzionale sia di fondamentale importanza. Ci si sposta dunque dall'idea di integrazione fortemente tecnocratica ed economica ad un'accettazione della cruciale importanza dell'azione svolta da istituzioni indipendenti e sopranazionali. Le istituzioni comunitarie, essendo qualcosa di più di semplici agenzie, giocano un ruolo quasi-politico, sono pertanto attive e propositive, non semplici catalizzatori, e danno un impulso importante senza il quale l'integrazione regionale, basata sulla condivisione di interessi oggettivamente perseguibili su scala internazionale, non sarebbe possibile.

Funzionalismo e neofunzionalismo hanno, tuttavia, in comune molti elementi. Innanzitutto si svilupparono in contrapposizione alle due teorie dominanti nelle relazioni internazionali negli anni cinquanta: il realismo e l'idealismo. Il funzionalismo, prima, e il neofunzionalismo, poi, cercarono una terza via tra la visione di una politica mondiale incentrata sul primato dello stato-nazione (sulla cosiddetta "alta politica"), e l'approccio liberale kantiano, basato sulla fiducia nelle capacità performative delle organizzazioni internazionali. Un secondo assunto comune è quello del principio della "scelta razionale", con cui si vuole indicare che un attore sociale intende massimizzare il proprio interesse con qualunque mezzo e per realizzare lo scopo può ridefinire e ripensare anche i propri valori, cercando nuovi mezzi. Il razionalismo, applicato alle relazioni internazionali e all'UE, rimane una componente fondamentale del funzionalismo così come del neofunzionalismo. Un terzo aspetto è poi la convinzione che l'integrazione si basa sull'idea che gli stati tendono a cedere porzioni della propria sovranità a beneficio di istituzioni indipendenti e sopranazionali in limitati ma cruciali settori economici, il comparto del carbone e dell'acciaio per esempio. Da questa "comunitarizzazione" di determinati settori venivano poi gli impulsi e le spinte per espandere l'integrazione anche in altri settori vicini, per una sorta di effetto "a cascata" (*spill over*) che doveva coinvolge-

---

<sup>24</sup> E. B. Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958

re altre funzioni così come altri attori sociali. Da un piccolo mercato basato su due soli prodotti, ma di evidente importanza strategica, l'integrazione si approfondiva attraverso l'applicazione del sistema comunitario al mercato di tutte le merci e dei servizi. Come da una semplice area di libero scambio si era passati all'unione doganale, così, in base al principio della condivisioni di funzioni, si doveva creare un mercato unico europeo realmente effettivo e funzionante e da quello ci si sarebbe poi spinti verso una cessione di sovranità cruciale come quella monetaria. Il funzionalismo e il neofunzionalismo condividevano questo ottimismo teleologico e automatico di stampo economicista che da uno stadio x si sarebbe passati ad uno stadio y più avanzato fino a raggiungere una completa unità politica, anche se questo approdo non era dato per scontato dai neofunzionalisti e non costituiva una grossa preoccupazione, in quanto si preferiva di gran lunga un'integrazione di "basso" profilo, ma basata su una solidarietà di fatto, su delimitati e concreti risultati economici.

D'altro canto gli elementi che segnano una discontinuità con i precedenti approcci funzionali puri sono innanzitutto una maggiore attenzione verso la dimensione politica: ecco perché il neofunzionalismo si concentra su aspetti empirici concreti, come la CECA e la CEE ed è meno motivato a trasferire le sue concettualizzazioni su scala globale. Il neofunzionalismo vuole cercare soprattutto di descrivere un processo, vuole essere pertanto una teoria dinamica e non cerca, in modo descrittivo, di fornire delle soluzioni per la pace mondiale. A questo proposito la stessa nozione di "bene comune" che abbiamo precedentemente visto in Mitrany è messa in discussione. L'interesse degli stati – e in questo ci si riavvicina piuttosto al realismo – è di nuovo l'elemento predominante, gli attori principali sono le *élites* di governo e non tanto le agenzie disperse nell'arena internazionale. Anche se il pragmatismo delle relazioni economiche e delle esigenze pratiche non viene abbandonato, ad un'astratta idea di "bene comune" viene opposto il concetto di "aspettativa convergente" (*converging expectation*), concetto che vuole sottolineare soprattutto che non siamo in presenza di un'armonia generata dal comune orientamento verso una presupposta finalità tecno-economica condivisa, ma gli stessi elementi di convergenza vengono determinati mano a mano che il processo di negoziazione fra entità statuali fa sì che questi obiettivi si possano raggiungere. Si tratta quindi di una negoziazione continua, di uno scontro fra interessi che vengono ad un certo punto mediati. Il neo-funzionalismo intuì che gli stati custodivano ancora gelosamente le loro prerogative sovrane e non si avviavano così facilmente verso un abbandono di queste. Il processo graduale di cessione di porzioni di sovranità avveniva all'interno di una cornice ancora dominata dal sistema degli stati, anche in presenza di pressioni funzionali. Viene così attenuato un certo determinismo tecnologico ed economico, forte-

mente presente nell'approccio funzionalista, e di conseguenza diminuisce la fiducia nell'idea di un progresso garantito a priori. In questo senso possiamo parlare di un carattere "anti-teleologico" del neo-funzionalismo – soprattutto dopo gli sviluppi degli anni settanta - contrariamente alla vulgata che vuole questo pensiero acriticamente schierato verso l'idea ottimista di integrazione europea<sup>25</sup>.

Haas infatti mette in guardia dal ritenere che un'integrazione economica porti *per sé* ad un'integrazione economica: "the measure of political success inherent in economic integration lies in the demands, expectations and loyalties of the political actors affected by the process, which do not logically and necessarily follow from statistical indices of economic success"<sup>26</sup>. Non è quindi scontato che un sistema sovranazionale in grado di creare un'integrazione regionale instaurando un mercato comune del carbone e dall'acciaio, in grado di coordinarne la produzione e di trovare regole comuni per il loro commercio, riesca a trasferire in modo automatico queste pratiche ad un altro settore. Inizialmente per creare le prime comunità si sposò il metodo dell'integrazione "negativa", cioè creare uno spazio comune rimuovendo le barriere economiche più evidenti (dazi e barriere tariffarie). Questo avrebbe certamente determinato un effetto inducente e virtuoso, potenzialmente estendibile (eliminazione di barriere tecniche, dogane ecc.) ed innescato un'integrazione "positiva" (armonizzazioni delle legislazioni, regole e politiche comuni), ma non è detto che il processo abbia questo andamento lineare e risponda

<sup>25</sup> Dobbiamo altresì ricordare che tra gli anni Sessanta e Settanta il neo-funzionalismo tentò una revisione. Lo stesso Haas nel 1975 dichiarò esplicitamente l'obsolescenza di alcuni postulati della teoria. Il concetto di "spill over" per esempio fu corretto da alcuni autori con "spill-around" e "spill back" proprio per includere la possibilità di arresti, di rivolgimenti nel processo di integrazione – le posizioni intransigenti di de Gaulle riguardo alla "sedia vuota" nel 1965 avevano del resto lasciato un segno profondo a livello istituzionale. Occorre qui brevemente ricordare quegli avvenimenti e la posizione del generale riguardo all'Europa. De Gaulle credeva nell'integrazione economica con partner europei, ma in un quadro politico in cui gli Stati nazionali avrebbero assunto più peso e responsabilità ("non ci può essere altra Europa che quella degli Stati, tutto il resto è mito, discorsi, sovrastrutture"). Pur contrario alla burocrazia di Bruxelles egli accettò un'accelerazione dei vari passaggi previsti dai Trattati istitutivi della CEE, alla scopo di realizzare quella politica agricola comunitaria di cui la Francia sarebbe stata la maggiore beneficiaria. L'idea di Europa di de Gaulle rimaneva quindi strettamente legata ad una dimensione intergovernativa, un'Europa delle nazioni, dunque, e non sovranazionale, in cui la Francia avrebbe giocato un ruolo chiave. Con la crisi della "sedia vuota" si identifica uno dei momenti più bui della storia dell'integrazione europea, coincidente con il ritiro dei rappresentanti francesi dal Consiglio dei Ministri della CEE, che abbandonarono le riunioni il 30 giugno 1965, dopo aver espresso il proprio rifiuto al piano proposto dal Presidente della Commissione Walter Hallstein sul nuovo finanziamento della PAC (Politica Agricola Comune) che non si sarebbe più basata su contributi forfettari dei paesi membri, ma per la quale si sarebbe costituita una sorta di "cassa comune", che aveva il significato politico di una maggiore sovranazionalità, dunque una certa autonomia finanziaria della Commissione e più poteri di controllo al Parlamento Europeo. Questo entrava in contraddizione con l'idea di Europa di de Gaulle, basata sullo stretto controllo governativo. Inoltre anche l'ostilità del generale all'adesione della Gran Bretagna alla Comunità, che in quegli anni rendeva la posizione francese sempre più ostile. Su questi aspetti si veda G. Mammarella, P. Cacace, *Storia e politica dell'integrazione europea*, op. cit. B. Olivi, *L'Europa difficile*, op. cit. e C. Malandrino. *Tut etwas tapferes: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna 2006. per quanto riguarda le due contrapposte visioni dell'Europa. Quella federale da un lato, incarnata in Hallstein e quella intergovernativa del generale de Gaulle.

<sup>26</sup> E. Haas, *The Uniting of Europe*, p. 13



ad una logica causa-effetto, e soprattutto che riesca a trasformare questa dimensione di integrazione in una comunità politica.

Haas nel corso del tempo ha modificato i suoi assunti originari, cercando degli aggiustamenti soprattutto per quello che concerne l'automatismo del neofunzionalismo. La crisi della sedia vuota nel 1965 causata dall'intransigenza di de Gaulle e il ritorno delle teorie intergovernamentali e realiste, esigevano una correzione anche per il modello neofunzionalista. Il neofunzionalismo si trasformò lentamente in una teoria dell'integrazione regionale e guardò con interesse gli sviluppi che si andavano compiendo nell'economia politica internazionale (EPI)<sup>27</sup>, studi che ruotavano attorno al concetto di "interdipendenza complessa". Fu soprattutto la peculiarità dell'integrazione regionale nell'area europea che fece propendere Haas per una critica del neofunzionalismo come teoria generale, viste le difficoltà di applicazione di questo approccio ad altri contesti geografici (in America Latina per esempio, o in altre zone del pianeta spesso non si riusciva ad andare al di là di un livello basso di integrazione fondata sul libero scambio) e quindi occorreva trovare altre spiegazioni sul successo in Europa – e solo in Europa - di progressive integrazioni. Evidentemente aspetti legati ad una forte convergenza economica tra gli stati europei e ad una stretta interdipendenza anche di tipo politico superavano le "funzioni" come unici fattori di integrazione. Occorre forse aggiungere che la sottovalutazione di alcuni aspetti geopolitici, come la suddivisione in blocchi USA/URSS, e l'accento posto sul *continuum* piuttosto che sulle rotture e alle grandi trasformazioni ha forse contribuito ad ossificare questo importante teoria.

### *2.1.3 Le revisioni del neofunzionalismo: "intergovernamentalismo" liberale e istituzionalismo.*

Un certo pessimismo in merito ai possibili avanzamenti della costruzione europea caratterizza gli anni Settanta, e anche da punto di vista della riflessione politico-internazionale questo è un decennio contraddistinto da un ritorno all'approccio realista e intergovernamentale. Le gravi crisi economiche causate dagli *shock* petroliferi del '72 e

---

<sup>27</sup> Non è possibile in questa sede affrontare in modo dettagliato questo importante filone. Basti qui ricordare alcuni nomi degli esponenti di questa scuola, da Robert Gilpin, Susan Strange, Robert Keohane e Joseph Nye. L'EPI (Economia Politica Internazionale) sviluppò una teoria delle relazioni internazionali di tipo interdisciplinare cercando di conciliare l'approccio realista con le istanze economiche, studiando in modo approfondito l'interazione tra l'economia e politica su scala globale. Cfr. R. Gilpin (introduzione all'edizione italiana di Angelo Panebianco), *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 2008.

del '77 e l'abbandono, sancito a Bretton Woods, di una politica monetaria incentrata sull'aggancio del dollaro all'oro (*gold standard*), determinarono, in certa misura, un ripiegamento verso politiche protezionistiche e un ritorno alle rigide sovranità nazionali, mettendo conseguentemente in ombra i progetti indirizzati ad un approfondimento dell'Europa comunitaria. Come giustamente rileva Mario Telò, "l'aver messo in luce i caratteri della dimensione spaziale e territoriale della politica internazionale si spiega anche come reazione alle ideologie funzionaliste della globalizzazione, anche se questi approcci affondano le proprie radici nel quadro intellettuale europeo tipico del mondo del XIX secolo del *balance of power* e nelle tradizioni europee dello Stato di potenza"<sup>28</sup>. Dunque gli anni Settanta sembrano contraddistinguersi per un recupero della *real politik* in contrapposizione all'idea troppo ottimistica di una pacificazione attraverso il diritto e l'economia. Il neofunzionalismo sembra perdere slancio e cominciano a manifestarsi le prime crepe dell'ideologia europea su cui l'edificazione delle prime comunità si era sorretta e che faceva dell'ideale di pacificazione post-bellico ("*peace through law*"), del direttorio franco-tedesco e del mercato comune i pilastri portanti della sua politica. Ci si stava muovendo verso un'altra concezione dell'ordine economico mondiale dal quale l'Europa non poteva chiamarsi fuori e soprattutto si stava assistendo ad un cambiamento paradigmatico del sistema capitalistico, quello che è stato più volte descritto come il passaggio dal fordismo al post-fordismo. Il ripiegamento dei sistemi di *welfare* verso politiche non più incentrate keynesianamente sulla redistribuzione, ma su una massiccia *deregulation* e privatizzazione, unitamente al passaggio a un modo di produzione più flessibile, che apriva la strada verso una competizione interstatale sempre più intensa, costringeva gli stati ad arroccamenti e alla difesa protezionistica. Questa situazione subì un collasso verso la fine degli anni Ottanta e il crollo dei regimi sovietici segnò poi la l'apertura completa all'epoca globale.

Ci troviamo ora, secondo alcuni autori, in un'epoca post-egemonica<sup>29</sup> per cui all'impossibilità del costituirsi di veri e propri imperi si contrappone piuttosto il neo-regionalismo, cioè forme di cooperazione fra stati in determinate zone geografiche. L'UE ne costituisce un esempio. Le pressioni verso una progressiva frammentazione delle istanze decisionali e delle scelte di *government* vengono da più parti: possiamo riassumerle in quattro differenti tipologie:

<sup>28</sup> M. Telò, *Relations internationales. Une perspective européenne*, Edition des Université de Bruxelles, Bruxelles 2008. p.143. (traduzione mia).

<sup>29</sup> Su questo aspetto si veda R. Keohane, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

1. Pressioni di natura *economica*. WTO, FMI, Banca mondiale e agenzie monetarie e di regolamentazione. Spinte neoliberiste verso un controllo dell'inflazione, l'osservanza dei dettami di libero scambio, la messa in atto di politiche volte alla liberalizzazione e privatizzazioni.
2. Pressioni di *giuridificazione globale*. Corti che si pronunciano sulla violazione dei diritti umani, tribunali internazionali. Imposizione di un modello che pone come centrale il valore della persona e i diritti fondamentali legati all'individuo.
3. Pressioni *ecologiche*. Internazionalizzazione dei problemi legati alla tutela dell'ambiente e all'energia.
4. Pressioni *tecniche*. Il rimpicciolimento del mondo, grazie al miglioramento dei trasporti, nuovi sistemi di comunicazione, rivoluzione informatica ecc.

Queste pressioni portano all'esigenza sempre più forte di una condivisione della produzione della decisione. Il carattere assoluto, unitario e supremo della decisione sovrana viene soppiantato dalla frammentazione della decisione e come conseguenze alla frammentazione della sovranità:

1. moltiplicazione dei centri decisionali: corpi, organi intermedi, agenzie e autorità tecno-regolative.
2. restringimento del controllo democratico e conseguente sbilanciamento verso il potere esecutivo.

Questo nuovo quadro qui sommariamente descritto porta ad una revisione profonda dell'impianto teorico su cui l'integrazione europea si era basata. Si torna a ripensare ancora una volta al concetto di sovranità. La "funzione" non può soppiantare così facilmente lo "scettro". L'integrazione di tipo incrementale che non legava più l'*auctoritas* ad un territorio e ad un popolo, ma alle attività da svolgere in un determinato settore non basta più, il problema della costituzionalizzazione e della democratizzazione, in breve, il dilemma dell'Europa politica diventa sempre più pressante. È importante, prima di affrontare nello specifico il problema dell'Europa politica, vedere brevemente quali sono state le correzioni apportate al paradigma neofunzionale e quali ripercussioni ha avuto per lo studio del concetto di sovranità.

L'intergovernamentalismo liberale rappresenta, per esempio, una possibile via di fuga. Il modello intergovernamentale, proposto da Andrew Moravcsik, tende ad abbandonare un'opposizione poco proficua tra dimensione sopranazionale e stato-centrismo. Per l'autore in questione lo Stato rimane ancora l'attore principale nelle relazioni internazionali, che dalle nuove dinamiche del sistema comunitario e dalla nuova legislazione europea esce rafforzato e non indebolito come si era portati a pensare. In *Preferences*

*and Power in the European Community*, Moravcsik sviluppa una critica al neo-funzionalismo, per altro già tentata dallo stesso Haas, leggendo il processo di integrazione europea come un esempio di successo di “regime intergovernativo finalizzato a gestire l’interdipendenza economica attraverso una politica negoziata di coordinamento”<sup>30</sup>. In questo modo viene meno l’esigenza di rintracciare nel sistema comunitario una particolarità *sui generis*, risultando semmai necessario adattare le categorie statocentriche ad un modello che sovrasta “in scala” lo Stato-nazione e per cui si deve applicare la “*domestic analogy*”. La teoria esposta da Moravcsik viene chiamata “intergovernamentalismo liberale” e si basa sullo studio e l’analisi di come l’interdipendenza economica influenza gli interessi nazionali, su come avvenga, a diversi livelli, la negoziazione e su quale ruolo giocano le istituzioni all’interno del processo decisionale. Un aspetto fondamentale, come si è anticipato, è l’idea che i governi e le amministrazioni nazionali risultano essere rafforzati e vedano aumentare la propria efficacia piuttosto che indeboliti.

La premessa teorica è una critica serrata all’approccio neo-funzionalista, secondo cui esso nasconderebbe una sorta di determinismo economico, basato sulla “fine dell’ideologia” e l’avvento di un mondo in cui il tecnocrate è diventato eminenza grigia in tutti i luoghi di governo, nazionali e regionali. Secondo l’autore questa sorta di automatismo che da uno *spillover* di tipo economico avrebbe portato virtuosamente ad un *spillover* di tipo politico non si è di fatto realizzato. Il gradualismo incrementale di tipo tecnocratico non porta necessariamente verso un’integrazione sovranazionale più marcata, al contrario il “*Community-building*” si è caratterizzato piuttosto per un andamento più sincopato, frammentato, contrassegnato da crisi che hanno generato poi spinte verso miglioramenti, momenti di difficoltà e arresti che hanno dato nuovo vigore, grazie ad accordi di tipo intergovernamentale. Le istituzioni comunitarie sono state sì importanti catalizzatori di forze fondamentali, ma sempre canalizzavano spinte propulsive che venivano dagli Stati membri. L’accento va quindi posto sulla nozione di “interesse economico”, che permette di leggere “l’integrazione come una precisa presa di posizione politica dei moderni *welfare states* di aumentare l’interdipendenza economica”<sup>31</sup>. I limiti del neo-funzionalismo sono rintracciati da Moravcsik proprio in questa sottovalutazione degli aspetti legati all’interdipendenza internazionale e al suo continuo mutamento. In un’accezione larga dell’integrazione europea occorre pertanto tener conto: 1. dell’ambito geografico del regime 2. del *range* dei settori in cui le politiche sono co-

<sup>30</sup> A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach*, *Journal of Common Market Studies* Vol. 31, n. 4, dicembre 1993. p. 474 (traduzione mia).

<sup>31</sup> Ivi p. 476

ordinate 3. delle istituzioni a capo del *decision-making* 4. della direzione e del potere di aggiustamento delle politiche domestiche. L'UE è quindi considerata come un regime internazionale per il coordinamento politico e il relativo sviluppo delle istituzioni sovranazionali, come il risultato di una particolare interazione strategica di tipo intergovernamentale in cui all'opera è la formazione di precise preferenze nazionali. Si possono quindi desumere tre principi fondamentali dell' "intergovernamentalismo liberale": 1. l'assunzione del comportamento razionale dello Stato; 2. La preferenza nazionale; 3. L'analisi intergovernamentale della negoziazione interstatale.

Quello che rende questa teoria sostanzialmente differente dagli approcci realisti è l'assunto che l'interesse nazionale non è dato una volta per tutte, ma è continuamente giocato a livello internazionale. Non si tratta quindi di considerare lo Stato in modo autarchicamente chiuso e definito una volta per tutte, ma di vederlo in un'ottica evolutiva, costantemente proiettato verso un dinamismo che ne muta le prerogative e l'identità e pertanto risulta condizionato sia esternamente da altri stati, sia internamente da attori non statali (partiti, società civile, gruppi ecc.). Stato, dunque, non come soggetto statico, ma come soggetto il cui ruolo chiave viene assunto dalla "formazione della preferenza nazionale", al suo interno, e dalla "negoziiazione interstatale" esternamente. Se non si comprende questo doppio processo risulta difficile comprendere cosa sia avvenuto a livello comunitario. Secondo Moravcsik questo approccio ha il merito di "integrare in un singola struttura concettuale due tipologie generali di teoria delle relazioni internazionali: la teoria liberale della formazione della preferenza nazionale e l'analisi intergovernamentale della negoziazione interstatale e della creazione istituzionale"<sup>32</sup>.

Per quanto riguarda la teoria liberale, di cui Moravcsik si fa promotore, occorre sottolineare che uno delle premesse fondamentali sta nell'assumere come agenti determinanti gli individui e le associazioni portatrici di interessi autonomi, i quali si trovano in una particolare interazione all'interno della cosiddetta "società civile". Questa è una delle premesse ideologiche importanti che assegna un primato indiscutibile alla sfera privata. Anche se queste scelte razionali vengono poi filtrate dallo Stato, è ben chiaro che la sfera statale non è più dotata di quell'autonomia che l'aveva caratterizzata in passato e appare quindi irrimediabilmente limitata nella sua azione. I governi sono incapsulati all'interno delle sfere in cui l'individuo privato ha trovato altre forme organizzative a fianco dello Stato. Forme che ne sfidano continuamente la sua giurisdizione e la sua capacità regolativa sia esterna che interna. "I gruppi articolano le preferenze. I governi le

---

<sup>32</sup> Ivi p. 482

aggregano”<sup>33</sup>, secondo Moravcsik. Occorre qui a mio avviso inserire una prima critica al suo approccio, nella misura in cui l'autore tende a trascurare che nella relazione governati-governanti i primi non svolgono semplicemente la funzione di collettori di istanze trasmesse democraticamente, in senso liberale, secondo un sistema *bottom-up*. Questi, non essendo un potere costituito immobile e statico, ma in evoluzione, sono al medesimo tempo portatori di interesse e quindi soggetti a conflitti al proprio interno e a mutamenti non determinabili solo in modo lineare secondo le procedure democratiche. Quindi, sostanzialmente, viene meno il carattere neutrale delle istituzioni di governo. Un secondo elemento di criticità sta poi nel carattere delle stesse istituzioni internazionali, che non sono solo il semplice riflesso degli accordi presi al livello interstatale, secondo un approccio intergovernamentale, ma, anche se talvolta con deboli effetti sulla realtà politica, hanno acquisito una propria autonomia decisionale e una propria capacità creativa che va al di là del semplice interesse nazionale. L'approccio liberale intergovernativo appare a volte troppo schematico per descrivere il processo molto complesso dell'integrazione europea.

Il punto focale su cui si concentra l'analisi di Moravcsik è comunque il ruolo sempre più importante che viene ad assumere il concetto di “interdipendenza”. L'autore osserva il crescente aumento delle “esternalità” tra le nazioni, i flussi transfrontalieri di merci, servizi, capitali. Flussi che attraversano gli Stati in modo sempre più intenso, incontrollato e su cui gli stati perdono progressivamente capacità di presa e di controllo. Sono impossibili da centralizzare e spesso si affidano ad un'autoregolazione. I flussi non si possono incanalare, ma a causa dell'aumento esponenziale dei bisogni e della complessità delle relazioni commerciali tendono ad autonomizzarsi e a scavalcare il controllo statale. Il controllo rimane pertanto solo formale, ma la circolazione di risorse umane e materiali non possono più rientrare in un disegno “dirigistico” dello Stato. Ecco la necessità da parte dello Stato di creare nuove forme di politiche di co-ordinamento. Qui, secondo l'autore, sta la spiegazione centrale dell'integrazione europea: “i governi nazionali hanno un incentivo a cooperare laddove la politica di coordinamento aumenta il loro controllo sui risultati della politica interna e permette loro di raggiungere obiettivi che altrimenti non sarebbe possibile raggiungere”. In altre parole gli stati farebbero di necessità virtù, e avendo una capacità di adattamento alle metamorfosi del mondo, si autolimiterebbero laddove comprendono che questa autolimitazione reciproca esterna garantirebbe loro una maggiore efficacia sul piano interno. Questo eliminerebbe quindi gli effetti negativi delle esternalità (l'esempio dell'inquinamento ambientale è quello più calzante).

---

<sup>33</sup> Ivi p. 483

In realtà come ha giustamente rilevato Portinaro “la politica europea è primariamente politica regolativa, che punta non tanto alla redistribuzione delle risorse quanto sulla regolamentazione tecnica dei rischi sociali e politici”<sup>34</sup>. L’Unione europea vista come Stato regolatore è un’idea avanzata anche dallo studioso italiano Giandomenico Majone, che ha cercato di spiegare il caso UE come una sorta di catalizzatore orizzontale di politiche, piuttosto che come un’entità organizzata in modo statale classico e verticale. In questo senso l’UE è ben lontana da essere un sistema federale classico, pur esercitando delle politiche pubbliche e dei poteri che erano un tempo appannaggio dello Stato. In altre parole l’osmosi continua tra i diversi livelli di regolamentazione, la decentralizzazione della produzione di norme, rendono lo Stato-nazione l’esecutore operativo, il simulacro del potere, quando in realtà la frammentazione del processo decisionale ha portato altrove il luogo materiale della fabbricazione del diritto. La “regolazione” diventa quindi kelsenianamente lo Stato. Il monopolio della violenza legittima rimarrebbe ancora la caratteristica principale dello Stato, ma si tratta di un’arma spuntata in quanto che la comunitarizzazione del *law making process* ne avrebbe in realtà trasferito la *raison d’être* altrove in un luogo non ben specificato, in quanto il problema non è nemmeno quello di un gioco a somma zero che prevede lo spostamento di un determinato potere da un livello nazionale a quello europeo, ma proprio nella dispersione, nell’entropia del potere stesso, che lo fa circolare da un punto ad un altro, in una continua dialettica. Nel successivo paragrafo affronteremo gli aspetti costituzionali anche il problema del superamento del principio della “divisione dei poteri” nel sistema comunitari<sup>35</sup>.

Tornando al concetto di “regolazione” di Majone, si vuole intendere un principio post-moderno fondamentalmente distinto da quello di “redistribuzione” (politica economica) e stabilizzazione (politica fiscale). Il *policy-making* europeo lascerebbe questi settori agli stati e non avrebbe la pretesa, almeno nel breve periodo, di appropriarsene. In questo senso l’UE non vuole essere una sorta di super-Stato, quanto un’agenzia di regolazione, soprattutto per quello che concerne il mercato. E’ lo spazio del mercato unico

<sup>34</sup> P. Portinaro, *Repubblica, Stato, impero. La costituzione introvabile dell’Unione Europea*, in P. Butti de Lima (a cura di), *Atti del convegno di studi Idee d’Europa*, Università degli Studi della Repubblica di San Marino, giugno 2006. p. 136.

<sup>35</sup> Numerosi studi sul diritto comunitario sottolineano preliminarmente questa fondamentale diversità del sistema istituzionale europeo rispetto ai sistemi nazionali. Il cosiddetto “*merger of powers*” o fusione di poteri all’interno di quello che viene denominato “triangolo comunitario”, sta ad indicare una divisione di poteri che non coincide con la ripartizione classica (legislativo all’assemblea parlamentare, esecutivo al governo), ma che vede piuttosto l’esercizio *condiviso* di questi poteri (in particolare l’iniziativa legislativa spetta alla Commissione e l’esecutivo è esercitato dal Consiglio in co-decisione con il PE). Su questi aspetti si veda soprattutto N. Nugent, *Government and Politics of the European Union*, Palgrave-McMillan, 2006, (trad. it.), *Il governo e le politiche dell’Unione Europea* (tre volumi), Il Mulino, Bologna 2006. e S. Hix, *The Political System of the EU*, Palgrave-McMillan, 2005. S. Gozi, *Il governo dell’Europa*, il Mulino, Bologna 2006.

la dimensione propriamente europea e il suo scopo è quello di correggere le imperfezioni generate da un liberismo che, non più sottoposto al controllo degli stati, finirebbe per generare pericolosi squilibri. Ecco dunque la ragione di un sistema *antitrust* severo - proibizione di cartelli, abuso di posizioni dominanti e regolamentazione delle acquisizioni, *joint venture*, così come di aiuti di Stato alle imprese nazionali che nascondono intenti protezionistici - e il principio della non distorsione del gioco concorrenziale tra le imprese sancito nei trattati (art. 81 e seguenti del TUE). I parametri di Maastricht per il controllo sulla inflazione, il patto di stabilità per es. L'UE si trova per ora sprovvista non solo della spada, cioè di quella capacità di affermazione coercitiva sul piano internazionale, ma anche di un'altra storica prerogativa dello Stato-nazione, quella cioè legata al prelievo fiscale, alle tasse. Nonostante la politica monetaria, quindi il potere di battere moneta non sia più dal 1999 controllata dai rispettivi stati, il fisco e, di conseguenza, le decisioni in merito alla programmazione finanziaria rimangono ancora di competenza nazionale. Il budget della UE rimane infatti assai limitato, pari al 1,27% del PIL di tutti i paesi membri. L'Unione tuttavia sarebbe fortemente presente in settori che gli stati hanno, nel corso degli anni, sempre più delegato all'ambito sopranazionale, proprio perché in grado di garantire una maggior copertura e in virtù della vocazione eminentemente "regolativa" di questi settori (concorrenza, politica monetaria e politica commerciale). "Le politiche di regolazione del mercato si differenzerebbero in modo sostanziale dalle politiche distributive e redistributive. Esse infatti avrebbero come fine ultimo non il perseguimento di fini di equità sociale ma la produzione di situazione pareto-ottimali, cioè di situazioni in cui l'incremento del benessere di una o più parti non determina una diminuzione del benessere di nessun altro attore"<sup>36</sup>. La scuola regolazionista trova numerosi contatti con il paradigma della *governance multilivello* che affronteremo nel prossimo paragrafo.

#### 2.1.4. *Multilevel governance: tra eurarchia e eterarchia*

Un filone di studio che ha avuto una vasta risonanza anche nell'ambito delle dottrine politiche, e non solo specificamente nella teoria delle relazioni internazionali, è quello

<sup>36</sup> G. Giraudi, *Esiste un deficit democratico dell'UE? Prospettive teoriche e visioni dell'Europa allargata*, in *Quale Europa?* In G. Baldini (a cura di), *L'Unione Europea oltre la crisi* Rubettino, Cosenza 2005. p. 39.



che viene etichettato in letteratura con il termine *governance*. Questo concetto, ormai diffuso ampiamente nel lessico politico, risulta essere di particolare interesse anche per le applicazioni al caso UE e soprattutto per ciò che concerne più nello specifico il tema della trasformazione della sovranità.

Appare innanzitutto interessante la genesi di questo concetto, che ha radici eminentemente economiche e amministrative<sup>37</sup>. Da qui ci sembra appropriata la scelta della sua collocazione sulla scia del funzionalismo e neofunzionalismo, in un rapporto di continuità/rottura che ne evidenzia comunque un certo grado di parentela. Si tratta di un approccio teorico, quello della *governance*, che trova importanti radici alla fine degli anni Sessanta sulla scorta di alcune significative ricerche che si ponevano il problema della governabilità delle società democratiche<sup>38</sup> in un mondo caratterizzato da processi di frammentazione crescente. E' tuttavia con la globalizzazione che la dottrina della *governance* diventa sempre più importante e che conosce le più disparate applicazioni, tanto che è ormai più corretto parlare di teorie, al plurale, tenendo appunto conto di diversi ambiti e non di una vera e propria teoria generale<sup>39</sup>. Mentre nelle relazioni internazionali si è sovente parlato di *governance* globale<sup>40</sup>, per esempio, è invalso utilizzare nell'ambito degli studi europei il termine *multilevel governance*. Giuliano Amato ha dato una definizione dell'UE come di *multilevel system of government* e sottolinea chiaramente che non è in definitiva un soggetto unico, ma una sorta di "ordine multidimensionale". Egli definisce l'Unione europea come "sistemi di governo multilivello, che corrispondono ad un fase di interrelazioni umane esorbitate dai confini nazionali, che trovano, perciò, la loro regola in livelli diversi". La molteplicità dei livelli è data dal carattere composito dell'ordinamento comunitario che prevede un livello locale, nazionale

<sup>37</sup> Il termine *governance* ha cominciato ad essere utilizzato inizialmente dagli economisti, negli anni Trenta, nel settore del *management* e dell'organizzazione aziendale. Originariamente si parlava infatti di *corporate governance* per indicare un particolare tipo di gestione dell'impresa basato su rapporti reticolari di tipo orizzontale e non gerarchici. E' tuttavia alla fine degli anni Ottanta in Inghilterra con Margaret Thatcher che il termine viene applicato anche nelle amministrazioni pubbliche (*public management*), segnando, in questo modo, una svolta verso quella commistione di pubblico e privato che caratterizzerà gli anni seguenti.

<sup>38</sup> Si ricordano qui le opere ormai classiche di Robert Dahl e di David Easton, sul pluralismo politico e la poliarchia che costituiscono i prodromi del paradigma della *governance*. R. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori riuniti, Roma 1990, D. Easton, *Il sistema politico*, Edizioni di comunità, Milano 1973.

<sup>39</sup> Il politologo Roderick Rhodes sostiene che il concetto di *governance* viene utilizzato nelle scienze sociali con almeno sei accezioni differenti: Stato minimo, *corporate governance*, nuova gestione pubblica, *good governance*, reti auto-organizzate, sistemi socio-cibernetici. Cfr. R. Rhodes, *The new governance: governing without government* (1996), in *Political Studies*, Vol. 44.

<sup>40</sup> David Held e Richard Falk sono tra gli autori che più hanno contribuito a questo tipo di approccio. Cfr. D. Held, *Governare la globalizzazione. Un'alternativa democratica al mondo unipolare*, Il Mulino, Bologna 2005. R. Falk, *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*, Routledge, 2001. R. Falk, *On Human Governance: Toward a New Global Politics - The World Order Models Project Report of the Global Civilization Initiative*, Pennsylvania State University Press, 1995.

e sovranazionale e non delimita mai in modo netto e preciso le competenze giurisdizionali, ma mette in opera un sistema in cui i livelli si sovrappongono<sup>41</sup>.

Dati tutti questi elementi che fanno del concetto di *governance* qualcosa di estremamente sfuggente, credo che la definizione di Nadia Urbinati ci possa essere d'aiuto per circoscrivere gli elementi essenziali di questo concetto: "*governance* implica un riferimento esplicito a meccanismi o attività organizzate e coordinate appropriate alla soluzione di alcuni problemi specifici. Diversamente da governo, *governance* si riferisce alle politiche (*policies*) piuttosto che alla politica (*politics*), perché non è una struttura decisionale vincolante. Il suo beneficiario non è il popolo in quanto soggetto politico collettivo, ma la popolazione che può essere toccata da temi globali come l'ambiente, la migrazione e l'uso di risorse naturali"<sup>42</sup>. In questo senso il termine *governance*, reso in italiano con "governanza", si contrappone appunto al termine governo in quanto si vuole esprimere, in senso allargato, la dilatazione del concetto fino ad abbracciare anche il settore privato. La commistione quindi di dimensione pubblica e privata è una delle caratteristiche della *governance*, a cui va associata anche la presenza di una molteplicità di centri decisionali, cioè di una rete di attori coinvolti in crescita esponenziale. La dimensione nazionale con un suo centro ben definito e un tipo di processo decisionale fortemente verticalizzato si trova ad essere inadeguato e sostanzialmente indebolito dalle pressioni della globalizzazione. Altro aspetto importante è la natura negoziale della *governance*. Un processo decisionale volto a cercare consenso e ad esprimersi su problemi tecnici.

L'accento posto sulle problematiche di ordine tecnico costituisce un altro aggancio importante con le teorie post-sovrane esaminate in questo capitolo. Ancora una volta è la funzione che ha preso il posto dello scettro e la *governance* rappresenta una delle possibili forme di governo, o meglio di post-governo in un mondo che pretende di uscire dal politico<sup>43</sup>. Il filosofo Slavoj Žižek ha brillantemente individuato il carattere peculiari di questo spostamento ideologico: "ciò che è proprio dell'atto (dell'intervento) politico

<sup>41</sup> Citato da G. Marramao, *Passaggio a Occidente*, Bollati e Boringhieri, Torino 2009 p. 241. Cfr. G. Amato, *Multilevel Europe and private law*, in F. Cafaggi, H. Muir-Watt, *Making European private law*, Edward Elgard Publishing, 2008.

<sup>42</sup> N. Urbinati, *Can Cosmopolitan Democracy Be Democratic?* In D. Archibugi (a cura di) *Debating Cosmopolitics*, Verso, London 2003. p. 80.

<sup>43</sup> Sandro Chignola coglie questo passaggio dallo scettro alla funzione anche in Walter Benjamin e Michel Foucault: "Se per Walter Benjamin del *Dramma barocco tedesco* il sovrano assoluto tiene in mano l'«accadere» come uno scettro, crea e respinge nel nulla valorizzando così le prerogative di un potere che secolarizza l'immagine teologico-politica della *creatio ex nihilo* divina, il potere liberale si esercita invece come «presa in cura» di un sistema di relazioni che lo precedono, lo eccedono, e la cui realtà deve essere assunta come un dato da produrre, accogliere, evidenziare e incentivare." In S. Chignola, *Le parole e le cose della sovranità*, in *Materiali resistenti* 4 novembre 2005.

non è semplicemente il funzionare bene all'interno della trama delle relazioni esistenti, ma il modificare la trama stessa che determina il modo in cui funzionano le cose. Affermare che le buone idee sono le idee che funzionano, significa che si accetta preventivamente la costellazione (capitalista planetaria) che determina quel che funziona"<sup>44</sup>. Il nucleo centrale teorico ruota attorno al concetto di "funzione", così come di "scelta razionale", precedentemente analizzati, anche se non vanno dimenticati, come ha mostrato Alain de Benoist, i principi ideologici, prettamente occidentali, che fanno da sfondo a queste nuove dottrine sulla governance: rispetto dei diritti dell'uomo, sviluppo sostenibile, economia di mercato e libero scambio. Un aspetto interessante è il rapporto della *governance* con la democrazia: "l'obiettivo [della *governance*] è assicurare l'egemonia della calcolabilità in tutti gli ambiti, anche a prezzo di una crescente miseria simbolica. La tradizionale distinzione tra sfera pubblica, luogo della politica e della cittadinanza, e sfera privata, si cancella, il che equivale a dire che la *neutralizzazione* del politico passa ormai attraverso la sua *privatizzazione* – una privatizzazione che non può non snaturare il politico, giacché quest'ultimo non può più esprimersi nella sfera pubblica, che costituisce il suo sito naturale". Secondo de Benoist la *governance* non sarebbe che la forma di governo specifica del capitalismo fondato sull'individualismo e il mercato, "con il pretesto di migliorare i meccanismi decisionali e di fronteggiare la complessità delle cose, la *governance* segna l'emergere di un nuovo ordine sociale agli antipodi della democrazia. Foriera di un progetto che mira nel contempo a svuotare la democrazia del suo contenuto e a spolicizzare la politica riconducendo l'azione dei governi a regole e prassi di gestione economica dispensate da un'espertocrazia privata, essa appare come la perfetta incarnazione di quella duplice polarità dell'economia e della morale di cui Carl Schmitt faceva il connotato caratteristico delle prassi di neutralizzazioni liberali"<sup>45</sup>. In queste affermazioni critiche, che individuano nella *governance* l'ideologia globale di sostituzione dello Stato, è possibile individuare una forma di tecnocrazia che si salda con un progetto cosmopolitico fondato sulla società civile in grado di trascendere il problema dei rapporti di forza e la questione dell'egemonia e del conflitto<sup>46</sup>. In questo senso il *soft power*<sup>47</sup>, e la produzione di diritto di ambito europeo incarna il modello tecno liberale di governo, può portare ad una forma di autoritarismo postmoderno. La legge

<sup>44</sup> S. Zizek, *Difesa della intolleranza*, Citta aperta, Torino 2003

<sup>45</sup> A. de Benoist, *La governance: storia e dottrina di un'idea liberticida*, in *Trasgressioni*. Rivista quadrimestrale di cultura politica, n. 47, p. 12.

<sup>46</sup> Su questo aspetto si veda anche Chantal Mouffe, *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Mondadori, Milano 2005.

<sup>47</sup> Sul concetto di *soft power* contrapposto a *hard power* si veda J.S. Nye, *Soft power the mean to succes in world politics*, Public Affairs, New York 2004.

quindi viene assolutizzata nella norma, il diritto perde il suo carattere di *jus publicum* e si risolve in contrattazione tra portatori di interesse, tra gruppi di pressione e associazioni sindacale e padronali, tra organizzazione non governative e istituzioni sovranazionali. Il paradigma della *governance* ha fatto proprio un lessico astratto e tautologico di cui i documenti istituzionali sono pregni, basti pensare alle numerose dichiarazioni di intenti di *good governance*, il richiamo continuo alla trasparenza, all'*accountability*, e alle pseudo-lotte (lotta contro la criminalità organizzata, contro la povertà, il traffico di droga, l'inquinamento) contro nemici assoluti ma del tutto spolitizzati.

Su un'altra posizione si collocano invece David Held e Daniele Archibugi. Per questi autori la *governance* non è un fatto negativo, ma un dato di fatto inevitabile dovuto alla crescente complessità del vivere comune, alla moltiplicazione dei problemi sul pianeta (ambientali, energetici, identitari ecc.), all'interconnessione irreversibile tra sfera domestica statale e sfera esterna (UE, ONU, dimensione globale). Pertanto la *governance*, al di là della sfaccettatura semantica, vorrebbe piuttosto puntare alla descrizione di una realtà, non alla prescrizione di un modello su scala planetaria, secondo le parole di Rosenau quindi "l'analisi si concentra sulla governance nel – non del – mondo"<sup>48</sup>. Questi autori non negano tuttavia lo scarso grado di legittimazione di questa nuova poliarchia, pur sostenendo che sia possibile la via verso una sua democratizzazione. La democrazia cosmopolitica dunque sarebbe una strada percorribile. Dahrendorf tuttavia sosteneva ironicamente che democratizzare le relazioni internazionali era come abbaiare alla luna. Questo processo, d'altronde, non è certamente scontato e privo di insidie, nasconde innanzitutto un problema oggettivo che è quello che lega storicamente la democrazia alle sovranità statali. "Nel momento in cui aumentano i livelli di *governance* e le relative istituzioni, viene spontanea una domanda: come possono suddividersi le competenze tra i vari organi? Non c'è il pericolo di creare una nuova divisione tra organi, dove tutti pretendono di essere sovrani e nessuno lo è effettivamente?"<sup>49</sup>, afferma Archibugi, e la risposta è il superamento del dogma della sovranità: "risulta, infatti, incompatibile con la democrazia assumere che ci sia un soggetto politico o istituzionale che non deve rispondere a nessuno delle proprie azioni. Sia che si tratti di un despota che di un popolo sovrano, ogni soggetto politico dovrebbe venire a termini con gli altri soggetti se ci sono sfere di sovrapposizione"<sup>50</sup>. Dunque è la contrattazione collettiva, e l'affermazione che

<sup>48</sup> J.N. Rosenau, *Mutamento, complessità e governance nello spazio globale* in A. Palumbo, S. Vaccaro (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007. p. 188.

<sup>49</sup> D. Archibugi, *La democrazia cosmopolitica: una visione partecipante* in *Rivista Italiana di Scienza Politica* – Anno XXXV, n. 2, agosto 2005, p. 10.

<sup>50</sup> Ivi, p. 11

ci sono diritti inalienabili garantiti al di sopra delle sovranità nazionali che farebbe in qualche modo nascere l'esigenza di una democrazia di più alto livello. La *governance* quindi avrebbe sì una *facies* tecnocratica, ma altresì potrebbe determinare anche un avanzamento nei diritti individuali. Il problema, a nostro avviso, rimane quello della presunta "neutralità" della *governance*, intesa come una sorta di processo senza soggetto e quindi esonerata dall'ambito della decisione politica, dal prendere posizione, dal prendere parte e sostanzialmente solo positiva, una forza impersonale del tutto autonoma e quasi metafisica.

Archibugi tuttavia si rende ben conto dei possibili limiti della *governance* e che la sovranità, seppur indebolita, diventa difficile da sostituire. Archibugi, sulla scorta di Held, Ferrajoli, per esempio, sposa la tesi della necessità di dirigersi verso quello che viene chiamato costituzionalismo globale che si basa sull'idea "che i conflitti a livello globale possano essere risolti ricorrendo a procedure costituzionali e giuridiche piuttosto che grazie alla forza si basa sulla convinzione che le norme possono essere rispettate anche in assenza di un potere coercitivo di ultima istanza". Questo assunto che sta alla base anche di quei pensatori che Danilo Zolo ha qualificato con l'espressione "globalismo giuridico" non tiene tuttavia conto 1. dei rapporti di forza 2. del problema della creazione di ordinamenti giuridici concreti.

Archibugi risponde "a differenza di questi critici, non riteniamo che il vecchio dogma della sovranità contrasti efficacemente l'egemonia, né americana, né qualsiasi altra. La sovranità nei rapporti fra stati è finora servita assai di più a consentire ai governi di abusare dei loro sudditi che a proteggere uno stato debole dalla cupidigia di quello più forte"<sup>51</sup>. Anche Rosenau ha tentato un superamento della sovranità che tenesse conto sia degli elementi di dispersione, entropici, sia dei nuovi fenomeni aggregativi e ha cercato con il concetto di "framgregation" (un neologismo che unisce la parola "*fragmentation*" a quella di "*integration*") di definire la nuova epoca globale: "Reazioni locali e frammentate alla globalizzazione spesso appaiono in occasione di emergenza politica a livelli specificamente localistici, e così può accadere che per qualche tempo le forze localistiche prevalgano su scala globale, ma a lungo termine sono le dinamiche globali che fondano con tutta plausibilità la natura e i processi di mutamento erodendo il potere degli stati, vanificando il senso del territorio, collassando le distanze che separano popolazioni, economie, culture e società"<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Ivi, p. 13

<sup>52</sup> J.N. Rosenau, *op. cit.* p. 193.

E' chiaro a questo punto come queste posizioni post-sovraniiste abbiamo trovato una sponda e un accoglimento favorevole in ambito europeo, anche se è bene precisare che, per quanto riguarda l'Europa, le teorie si rifanno più precisamente alla *multilevel governance* e pongono l'accento soprattutto sulla natura ibrida dell'UE. La crescente complessità del sistema UE ha reso sempre più problematico l'utilizzo delle categorie e degli schemi interpretativi classici delle dottrine politiche e delle relazioni internazionali, proprio perché l'evoluzione della costruzione europea tendeva a seguire un percorso tutto sommato autonomo rispetto alle vie classiche del federalismo, così come si distanziava nettamente da quelli che erano state le forme organizzative finora conosciute a livello internazionale. Dunque le teorie multilivello tendono a differenziarsi dalle teorie statocentriche.

Gli elementi post-moderni sono facilmente riconoscibili: l'abbandono innanzitutto del riferimento al termine "governo", insieme a quello cruciale di "sovranità". L'assenza di ogni riferimento ad una forma politica determinata e tantomeno ad una sua costituzionalizzazione. La fluidità e la molteplicità di elementi tecnocratici. L'inserimento dell'Unione europea in un più ampio contesto globale. Il fatto che in ambito europeo non esista una chiara suddivisione delle competenze e che esse siano piuttosto sovrapposte su più livelli fa sì che gli stati non siano più l'unico *link* privilegiato tra la politica interna e la dimensione comunitaria, perché esistono corpi intermedi che vengono ad assumere un ruolo attivo (le regioni per esempio). Quindi siamo in presenza di un *network* che ha sviluppato un tipo di controllo diffuso e non concentrato in un'unica autorità centrale. E' importante qui rilevare che ciò che viene abbandonato dalle teorie multilivello è un tipo di discorso sulla sovranità che prevedeva un gioco a somma zero tra Stato e dimensione sovranazionale, ovvero l'approccio secondo il quale era all'opera una cessione di sovranità che dallo stato transitava ad istituzioni sopranazionali. Per cui si era in presenza di un soggetto che perdeva autorità a favore di un altro che guadagnava dalla sua perdita. Il sistema assai complesso di competenze dell'UE, nonché il moltiplicarsi di numerosi centri di potere, disseminati e non più concentrati in un unico territorio dato, fanno sì che questo gioco a somma zero non sia più possibile. "Gli stati sono fusi in una politica multilivello dai loro *leaders* e dalle azioni di numerosi attori subnazionali e sopranazionali" (Marks Hooge citato da Rosamond). Quindi i livelli sono molteplici, a fare pressione sulla centralità dello Stato non sono unicamente quelle forze sovranazionali, bensì sono gli stessi *network* (secondo una definizione di Peterson "distretti di attori che rappresentano organizzazioni che interagiscono tra di loro e si scambiano informa-

zioni e risorse<sup>53</sup>) a mettere in discussione la verticalità della sovranità centralizzata. Le pressioni vengono infatti sia dal basso, dal livello locale (come possono essere comuni, province, regioni), individui, sia da istituzioni comunitarie. L'elemento "integrazione" qui viene meno. Una sovranità post-moderna qui è già all'opera, non occorre un rimando ad un'unità politica, poiché il sistema è del tutto post-politico. I network rimangono per lo più impermeabili e non ammettono l'inclusione di attori non cooptati, e di solito prediligono azioni informali, negoziazioni non convenzionali, piuttosto che arene pubbliche. Si sviluppa così un sistema di "informalità" che sfugge al controllo democratico.

Gary Marks<sup>54</sup>, uno dei capostipiti di questa scuola, ha operato una distinzione tra due tipi di *governance*: stato-centrica e multilivello. Nel primo tipo la *governance* rimarrebbe ancorata all'autonomia degli stati, pertanto anche l'UE si fonderebbe su un patto fra stati sovrani che tali rimangono e potrebbero in ogni momento recedere dal contratto. Gli stati, in base a questo modello, si accorderebbero fra di loro solo per raggiungere determinati risultati in settori specifici. Questa posizione fa proprio il primato dello statonazione. Anche le istituzioni sopranazionali sono vincolate quindi a un patto fra Stati e non sono autonome ma dipendono da questi. Non farebbero dunque che implementare tutta una serie di attività che per lo Stato in sé sarebbe troppo difficoltoso e oneroso portare avanti. Gli Stati al contrario di quello che comunemente si è portati a pensare non uscirebbero indeboliti dalla dimensione sovranazionale, ma rafforzati, sarebbe in pratica l'unico modo per sopravvivere in un mondo in cui la crescente interdipendenza, la complessità tecnica e l'aumento della velocità, con il conseguente rimpicciolimento dello spazio, rende necessario trasferire competenze a un livello di reciproca collaborazione. Il secondo modello "multilevel" al contrario concepisce l'UE come un sistema che crea delle politiche, un attore sopranazionale attivo, dunque, che va a modificare gli stessi rapporti fra i contraenti, cioè fra gli stati. Marks propende per questo ultimo modello ed è diventato il più autorevole sostenitore della teoria multilivello. La natura del potere stesso è cambiata, primo perché gli stati non sono più sovrani *tout court* avendo perso, nel corso del tempo, porzioni di sovranità crescenti e, secondo, perché bisogna tener conto dell'esistenza di diversi livelli, non solo quello nazionale, ma quello sopranazionale, globale, subnazionale e locale. Il potere non è più concentrato, ma diluito e disperso. Il punto centrale che si può desumere dalle riflessioni di Marks è la questione importante della "presa" sul potere. Essa diventa sempre più limitata ed inefficace da parte degli stati, che la perdono sia volontariamente che involontariamente.

<sup>53</sup> Ben Rosamond, *Theories of European integration*, Macmillan, London 2000. p. 123

<sup>54</sup> Cfr. G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n. 3, september 1996.

Una posizione che sembra smarcarsi dalle teorie postmoderne sulla governance è quella di

Richard Bellamy. Quest'ultimo propende, infatti, per una soluzione repubblicana al problema della sovranità, quello che lui chiama "pre-sovrano" in opposizione sia ai teorici della post-sovranià, sia ai sovranisti: "Non c'è nessun *demos* unitario, ma piuttosto una molteplicità di *demos* che devono far ascoltare e riconoscere le proprie pretese nel dialogo con gli altri. Questo intero processo deve essere considerato ancora come sovrano? Solo in un senso che svuota di significato i termini. Nessun agente o agenzia detiene il potere di autorità suprema. L'unità non dipende in questo caso da un comando autoritario, ma da un accordo normativo tra parti differenti"<sup>55</sup>. Questa è una posizione che ritroveremo anche in autori come Joseph H. Weiler e Ingolf Pernice. Bellamy è tra quegli autori che all'alternativa secca tra un'evaporazione completa della sovranità (la tesi della post-sovranià non crede che ci sia un passaggio da un corpo ad un altro, da un'entità statale a qualcosa di sovranazionale) e una sua persistenza a livello statale (sebbene uno stato attrezzato con nuovi mezzi) preferisce cercare una terza via. La tesi post sovrana crede fundamentalmente che ci siano dei diritti pre-politici che vadano tutelati anche *contro* lo Stato, per questo nuove architetture post-statali possono essere più adatte a tutelare questi diritti. La posizione ultra-sovrana crede che lo Stato sia l'unico depositario del diritto o che quando la sua sovranità si trasferisce da un'altra parte anche questi nuovi organismi devono in qualche assomigliare al precedente (è l'idea che la democrazia possa esistere solo in uno Stato-nazione). Nella post-sovranià, al contrario, rimane solo il principio regolativo, la regolazione attraverso il diritto, ma non c'è bisogno di un popolo sovrano, né dello Stato (nemmeno di un o Superstato su scala europea). Bellamy opta per un concetto di "sovranità mista" in cui politica e diritto si sorreggono l'un l'altro, e nessuno dei due può pretendere un primato sull'altro. In altre parole non si dà sovranità senza un sistema di leggi che la limitino e, d'altra parte, non è nemmeno concepibile un sistema di leggi senza un ordine politico che lo sorregga. "Il giuridico e il politico appaiono strettamente intrecciati. Uno supporta l'altro, a cos' facendo essi sono costretti in un circolo vizioso che mette in discussione la logica propria della sovranità. Un modo per tentare di sciogliere questo nodo problematico è quello di distinguere tra due diverse dimensioni della sovranità: quella dell'«entità politica» e quella del «regime»"<sup>56</sup>. Questo è un tipo di soluzione che propende ancora verso un recupero totale della sovranità, il politico in questo caso è la base, però ammette istanze funzionali, regola-

<sup>55</sup> R. Bellamy, op. cit. p. 296

<sup>56</sup> Ivi, p. 284



tive (il “regime”) a cui è possibile delegare il potere. Per Bellamy quindi non è corretto parlare di sovranità in termini di “trasferimento”, poiché si dà per scontata l’autosufficienza della sovranità (gli stati, al contrario, non la spostano come vogliono), ma nemmeno di “evaporazione”, poiché il potere politico non scompare mai definitivamente. Il modello alternativo proposto è quello della costituzione mista, i cui principi fondamentali sono la separazione e il bilanciamento dei poteri. La sovranità è ibrida, non è assoluta in senso hobbesiano, ma né totalmente evaporata nel normativismo. Questa soluzione ibrida può essere considerato un sistema “pre-sovrano” che tiene insieme democrazia e regolazione attraverso il diritto, escludendo la sovranità giuridica e quella popolare. “Un sistema pre-sovrano distribuisce la sovranità e la rende condivisa, in modo da rimuovere il potere arbitrario di qualsiasi agente o agenzia. Risultando dalla negoziazione democratica tra i popoli, la legge deve essere pubblicamente giustificata in modo tale da dare il dovuto riconoscimento alle differenze”<sup>57</sup>. In Bellamy si ha una lettura positiva della *governance* multilivello, che sarebbe garanzia di una maggiore democrazia, poiché grazie alla moltiplicazione dei siti produttori di leggi si avrebbe automaticamente una maggiore distribuzione del potere e un migliore bilanciamento. Credo che questo tentativo pre-moderno, anziché post-moderno di sfuggire alla sovranità, che, come vedremo nel prossimo paragrafo, ha avuto una vasta eco, incorra nello stesso limite di legittimità dei modelli “post”. La costituzione mista si trova irrimediabilmente monca della sua componente partecipativa e sa da un lato è corretto criticare la coincidenza di politico e Stato, tuttavia sembra che il politico, nei modelli pre-sovrani, sia evanescente e senza soggetto, sempre mancante.

I concetti del moderno, sovranità, Stato, popolo, nel post-moderno sono stati sottoposti ad una incessante critica. Non si deve più parlare di Stato e di governo, ma di impero o di sistemi multilivello, non più di popolo, ma di democrazia deliberativa, non più di sovranità, ma di *governance*. Quello che ci chiediamo è se un abbandono in toto delle categorie moderne a favore di nuovi concetti (odi concetti pre-moderni) sia veramente utile da un punto di vista epistemologico, se questi nuovi meta-concetti post-moderni, non nascondano una realtà ancora con profondi legami nel moderno e se questa operazione non abbia in verità un sostrato ideologico.

---

<sup>57</sup> Ivi, p. 301.

## 2.2 Le configurazioni “neo-imperiali” dell'Europa

Per completare il quadro dedicato ai modelli “post-sovrani” occorre considerare gli studi recenti che hanno cercato di definire la natura e le finalità dell'Unione Europea ricorrendo ad un apparato categoriale “pre-moderno”, in contrasto con modelli stato-centrici. Si è assistito, per esempio, ad un *revival* e ad un frequente ricorso al concetto di “impero”<sup>58</sup>. Indice del fatto che l'obsolescenza delle categorie moderne ha portato non solo ad esiti post-moderni, ma ad un'inversa, ma per certi versi affini, recupero di concetti che si collocano fuori dalle geometrie politiche incentrate sullo Stato. Queste teorizzazioni hanno influenzato anche gli studi europei e hanno trovato applicazioni anche nell'ambito dell'UE. Ci riferiamo in particolar modo alle ricerche di Jan Zielonka, politologo della Oxford University, e a quelle del sociologo tedesco Ulrich Beck. In Italia, anche se da una prospettiva completamente diversa, le ricerche di Mario Telò sulla “potenza civile” rappresentano un prezioso contributo allo studio di un fenomeno di integrazione regionale in un'ottica post-sovrana. Cercare una rappresentazione politica nuova per l'UE è quanto mai necessario, anche sulla scorta di quello che Portinaro ha individuato come un *labirinto* delle istituzioni in Europa, una genealogia che ha visto nella *polis*, nello *Stato* e nell'*impero* le sue rappresentazioni principali. Con il termine “labirinto” Portinaro ha voluto mettere in evidenza l'idea di una storia europea non lineare, tutt'altro che progressiva e orientato verso un *telos*, e che procede per arresti e miglioramenti successivi. Più convincente è infatti un'idea della storia vicina alla geologia, che riguarda la stratificazione istituzionale, che Portinaro con un modello interpretativo molto raffinato, il modello polis-impero-stato prova a spiegare. La riflessione di Portinaro è scandita poi da un grande interrogativo e da quella che in letteratura viene denominata “crisi dello Stato”. O fine dello stato. A partire dal suo saggio su Carl Schmitt *La crisi dello jus publicum europaeum* si interroga sul tramonto della statualità. Se sia corretto parlare di fine dello Stato? Il problema è che la nozione stessa di “crisi” è connaturata al concetto stesso di “Stato”. Non c'è cioè un stato puro e originario che ad un certo punto decade, Questo tema, cioè la trasformazione dello stato, come la trasformazione

<sup>58</sup> Questa categoria in realtà è stata soprattutto utilizzata come epiteto per designare la potenza egemone incarnata negli Stati Uniti o per spiegare la nuova forma di imperialismo. Si veda per esempio M. Mann, *L'impero impotente Perché il nuovo imperialismo americano può portare al disastro gli Usa e il mondo*, Piemme, Milano 2004; A. Joxe, *L'impero del caos. Guerra e pace nel nuovo disordine mondiale* Sansoni, Milano 2003; B. Barber, *L'impero della paura. Potenza e impotenza dell'America nel nuovo millennio*, Einaudi, Torino 2004; C. Johnson, *Le lacrime dell'impero L'apparato militare industriale, i servizi segreti e la fine del sogno americano*, Garzanti, Milano 2005. Le varianti apologetiche, M. Ignatieff, *Impero Light. Dalla periferia al centro del nuovo ordine mondiale*, Carocci, Roma 2003; P. Khanna, *I tre imperi. Nuovi equilibri globali del XXI secolo*, Fazi, Roma 2009. Il contributo più innovativo in questo senso è stato dato da M. Hardt, A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli 2003.

di altri importanti concetti politici, prendiamo ad esempio “costituzione” e “cittadinanza”, è a mio avviso centrale per comprendere quali particolari forme, ormai si usa dire, di governance stiamo sperimentando. L’Unione europea è una di queste forme di *governance*, dunque è lo specchio reale di questo cambio di paradigma. Non si tratta di un gioco a somma zero, per cui la dove c’è Stato non c’è sovranazionalità e viceversa, ma il sistema è più una fusione tra componenti che vengono dal federalismo, dal diritto internazionale, dal pluralismo, dal costituzionalismo. Questo genera un sistema complesso, una complessità che non è priva di debolezze e contraddizioni beninteso, che è stato chiamato con diversi nomi, condominio, unione, *multilevel governance*, OPNI, potenza civile, impero cosmopolitico, nuovo federalismo.

Occorre innanzitutto ragionare su tre nozioni importanti quella di “impero”, quella di “egemonia” e quella di “potenza” e successivamente vedere se queste categorie sono applicabili al contesto europeo.

Gli imperi sono molto più di semplici stati di grandi dimensione. La differenza tra queste due tipi di configurazioni politiche non consta tanto nell’estensione geografica quanto in un diverso modo di agire e di muoversi all’interno dello spazio europeo e mondiale. Il tipo di ordine che gli imperi producono è qualitativamente, e non quantitativamente, diverso da quello che crea lo Stato o un gruppo di stati. Come ha efficacemente affermato Herfried Münkler “gli stati sono sempre al plurale, gli imperi al singolare”<sup>59</sup>, cade cioè il principio di reciprocità e mutuo riconoscimento che è alla base del diritto internazionale regolante i rapporti fra stati. L’impero non ha vicini, non stabilisce relazioni di cooperazione, ma si concepisce come una totalità. Anche se si tratta di una totalità che non vuole sostituirsi allo Stato, ma lo può comprendere al suo interno. L’impero pertanto non annienta lo Stato, non lo cancella, ma lo assorbe al suo interno e ne promuove la sua identità, pur controllandolo e privandolo della sua sovranità. L’impero si caratterizza per non avere una demarcazione netta dei confini, per avere una vocazione universale e per essere un’entità plurale, spesso multi-etnica e non omogenea. Che questo sia applicabile all’Unione Europea è tuttavia da verificare anche se si possono riscontrare effettivamente alcune analogie. Il concetto di impero va poi distinto da quello di egemonia. Mentre il primo presuppone un rapporto particolare tra centro e periferia, collegati nella forma di strutture sociali che vanno al di là degli Stati, si parla di egemonia quando si crea un sistema di relazioni fra centri. Mentre per gli stati è obbligatoria la concentrazione di quattro tipi di potere (militare, politico, economico, ideologico) gli imperi possono prevedere un’asimmetria tra questi poteri e possono compensare

<sup>59</sup> Cfr. H. Münkler, *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft. Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Rowohlt, Berlin 2005. trad. it. *Imperi. Il dominio del mondo dall’antica Roma agli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna 2008. p.16.

la mancanza dell'uno con un altro. Questo è quello che distingue un ciclo egemonico da un ciclo imperiale. Mentre l'egemonia non può fare a meno di un predominio economico e culturale unitamente alla sua potenza militare, l'impero introduce una forma di dominio diversa caratterizzata per un'assenza presenza effettiva. La nozione è il controllo.

In letteratura si è spesso fatto riferimento all'Unione Europea come potenza commerciale. Il termine "potenza" è utilizzato tutto sommato con una certa disinvoltura. Potenza è infatti un termine generico, che può essere declinato nei più svariati modi. Mario Telò parla appunto di "potenza civile" e aggettivo "civile" è fondamentale, si contrappone in un certo senso al termine "politico". "Un'entità politica può essere definita potenza civile non solo se non ha l'intenzione, ma anche se non è in grado, per varie ragioni storiche e strutturali, di divenire una classica potenza politico-militare e persegue i suoi obiettivi internazionali di pace con altri mezzi"<sup>60</sup>. Il termine impero al contrario evoca qualcosa che è un po' più di egemonia e meno di un comando militare diretto. Impero è una categoria e un'organizzazione politica umana ben diversa dalla semplice potenza, in quanto esercita un *dominium* su dei territori che mantengono la loro identità e quindi si caratterizza per essere un ordinamento composito, eterogeneo, dai confini non definiti. La potenza, pur contrapponendosi anch'esso al modello statale vestfaliano, può non coincidere direttamente con uno stato, manca dell'esercizio di un *dominium* diretto che tutti gli imperi, anche quelli più aperti e porosi, come quello romano avevano.

Un punto che si vuole affrontare è valutare l'opportunità di utilizzare questo termine per l'Unione europea. Una volta venuto meno il modello vestfaliano, una volta consumata la crisi dello Stato-nazione, i modelli neo-imperiali possono costituire la rappresentazione politica per il superamento dell'età globale? Oppure la risposta alla crisi del modello statale rimarrà ancora indefinita e caratterizzata da modelli reticolari di *governance*? La nozione di impero per l'Europa è tutto sommato un'applicazione forzata. L'UE, anche ammettendo si dispieghi verso il mondo come impero *light* e quindi attraverso diritto e commercio, non possiede il carattere di "imperialità", corrispondente ad una forza politico-ideologica in grado di assicurare un ordine o di contrapporre una propria visione del mondo che sappia imporsi e quindi che sappia determinare un ciclo politico alternativo alla globalizzazione. Risulta pertanto più calzante la distinzione ciceroniana tra *imperium* e *patrocinium* (protettorato). La proiezione esterna dell'Unione Europea rassomiglia più ad un modello avanzato di protettorato civile e commerciale, piuttosto che ad un impero. Sostituire un modello a base statale con un modello a base imperiale è forse troppo meccanico. La situazione globale presenta, infatti, delle coabitazioni tra modelli differenti: per cui accanto a stati in divenire, deboli e ancora da for-

<sup>60</sup> M. Telò, *Europa potenza civile*, Laterza, Bari 2004. p. 60

mare, convivono grandi aggregazioni regionali come l'Unione Europea - che rappresenta un *unicum*, un esperimento del tutto originale che non conosce equivalenti e nemmeno esempi storici – come il Brasile e l'America Latina, ci sono poi potenze imperiali, dei quasi imperi alcuni in decadenza come quello russo, altri in ascesa come quello cinese e altri ancora forti ma in declino come gli USA. La situazione mondiale pertanto è molto frammentata e composita, non siamo in presenza di un unico modello, di un nuovo *nomos*, per dirla alla Schmitt, ma alla compresenza di una pluralità di modelli vecchi e nuovi in cui nessuno ha il primato sull'altro, in termini epistemologici, in termini politici il primato è mantenuto dagli USA. Non siamo alla soglia di nessun nuovo paradigma, ma assistiamo, in questo caos chiamato globalizzazione, alla simultanea convivenza di un pluralità di soggetti e ad un'asimmetrica compresenza di spazi frammentati non riconducibili ad unico paradigma.

### 2.2.1 Europa come impero cosmopolitico

Il sociologo tedesco Ulrich Beck ha fornito un'interpretazione dell'UE come impero cosmopolitico sulla scorta delle sue analisi della globalizzazione come “seconda modernità” o “modernità riflessiva”, come cioè una modernizzazione dell'amodernizzazione (non riducibile quindi al relativismo post-moderno). Beck, distinguendo tra globalizzazione e globalismo, cioè tra una versione “buona” (la prima) della mondializzazione una “cattiva” (la seconda), afferma che non si può parlare di globalizzazione in termini di astratto universalismo (mercato, diritti, ecc.) ma occorre contestualizzare anche territorialmente queste istanze universalizzanti e tener conto del pluralismo delle diverse culture. La riflessione sull'Europa è pertanto funzionale a questo tipo di approccio. L'UE appare un prodotto di questa seconda modernità, che non è schiacciata né sullo Stato-Nazione, ma nemmeno sulla globalizzazione indifferenziata e sconfinata. L'Europa cosmopolita tiene insieme e al contempo supera queste due polarità. “Per l'idea di un'Europa cosmopolita è di fondamentale importanza il fatto che l'Europa cosmopolita presuppone l'Europa nazionale, cioè l'Europa delle nazioni, e non rappresenta soltanto un contrasto rispetto ad essa. L'Europa cosmopolita non può cancellare l'Europa nazionale, ma deve *cosmopolitizzarla dall'interno*”<sup>61</sup>. Quindi si evince che sarebbe del tutto errato, per Beck, contrapporre un'astratta idea di fratellanza universale ad un patriottismo nazionale. L'idea di cosmopolitismo del sociologo tedesco si deve integrare con

---

<sup>61</sup> U. Beck, E. Grande, *Das kosmopolitische Europa*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2004 (trad. it.), *L'Europa cosmopolita*, Carocci, Roma 2006. p. 31 (corsivo mio).

l'idea di "provincialismo", con le comunità territoriali e non le deve quindi omogeneizzare. Questo concetto centrale è ribadito anche in *La Società cosmopolita*, in cui Beck chiarisce che cosa si debba intendere con "sguardo cosmopolita": "non l'aurora della fratellanza universale dei popoli, non l'alba della repubblica mondiale, non uno sguardo liberamente fluttuante sul mondo, e neppure un amore imposto nei confronti dell'altro. Il cosmopolitismo non è nemmeno un elemento sostitutivo del nazionalismo e del provincialismo, e non lo è per il semplice motivo che l'idea dei diritti umani e quella della democrazia necessitano di un terreno nazionale"<sup>62</sup>. Il cosmopolitismo non intende quindi sovrapporsi in modo egemonico alle singole identità nazionali, soverchiandole, ma, partendo proprio da esse vuole elevarle alla loro massima espressione, liberandone le potenzialità di apertura e non irrigidendone i contenuti in una sterile autoreferenzialità. Altra cosa è invece il "nazionalismo metodologico", criticato da Beck, che si basa su un tipo di concettualizzazione ancora radicata nel moderno e su una logica escludente dell'"aut...aut". Beck nella sua idea di "seconda modernità" o modernità riflessiva intende superare i modelli che si basavano sul primato esclusivo dello Stato-nazione, così come di tutti i correlati legati a questo apparato concettuale (federazione, confederazione, alleanze ecc.). Il gioco a somma zero che vede o lo stato, o la dimensione sovranazionale prevalere non appartiene al linguaggio della modernità riflessiva e non riesce a comprendere l'eccezionalità del sistema europeo. Questa logica deve essere quindi rimpiazzata da una logica includente del "sia...sia". "Il principio della sovranità statale, che nel contesto della prima modernità viene identificato con l'autonomia dello Stato nazionale. Deve essere sganciato, nella coscienza politica, dagli ancoraggi nazionali e deve essere aperto alle interdipendenze e agli spazi di potere dell'era globale"<sup>63</sup>. Ciò significa l'affermazione di un'Europa della differenza, caratterizzata per essere un processo, un cantiere, in continuo movimento e non un "già dato" o un sogno utopico da realizzare attraverso un progetto già tracciato. Un'Europa della differenza accettata e riconosciuta capace di produrre un sincretismo in cui una pluralità di lingue, stili di vita, tradizioni e modelli costituzionali possono fondersi e trovare un equilibrio in un nuovo ordine politico che dovrà per forza di cose distinguersi da quello statale classico. Lo Stato viene hegelianamente non soppresso, ma elevato e trasformato in un'entità politica più ampia. Ecco perché l'idea di un nuovo utilizzo del termine impero torna con tutta la sua forza ad essere determinante. Se i vecchi modelli del dentro e del fuori non sono più validi, occorre ripensare a categorie sganciate dalla chiave interpretativa nazionale. Impero co-

<sup>62</sup> U. Beck, *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Il Mulino, Bologna 2003. p. 24.

<sup>63</sup> Ivi, p. 63

smopolitico potrebbe essere questa *nova res publica*, secondo Beck. Occorre sgombrare subito il campo da possibili fraintendimenti circa l'uso di questo concetto. Beck infatti non intende una forma imperiale di statualità, non quindi un'entità politica che si basa sulla conquista e il dominio. Il nuovo significato che si vuole dare a questo termine non è quello di classico di *imperium*<sup>64</sup>. Il recupero della nozione di impero è in funzione polemica contro la sovranità. Esso può aprire ad uno sguardo cosmopolita. Rompe inoltre con l'idea dell'uguaglianza degli stati in quanto stati sovrani. Terzo aspetto è quello che permette un superamento della logica nazionale/internazionale. L'impero infatti consente di sfumare questa distinzione tra interno ed esterno. "un impero non è semplicemente uno stato territoriale di vasta dimensione, ma si distingue da quest'ultimo in base ad una logica della sovranità e a tecniche della sovranità profondamente diverse"<sup>65</sup>. Innanzitutto il potere di comandare non si esprime in modo diretto, non c'è una coercizione in senso weberiano, ma diventa fondamentale il concetto di "controllo". L'impero è in grado di esercitare un controllo indiretto, anche senza una presenza materiale su un determinato territorio. E' in grado di esercitare funzioni di sovranità anche travalicando i confini nazionali ed esercitando un comando non in modo gerarchico ma facendo leva su un plusvalore politico. L'impero va qui distinto dal concetto di egemonia internazionale, legato alla vecchia dottrina dello Stato, quello a cui si vuol far riferimento non è un impero egemonico nelle forme storicamente conosciute del passato, ma ad un nuovo ed inedito modello fondato sulla cooperazione e su una nuova concezione della sovranità. Una sovranità che ha profonde analogie con le teorie post-sovrane, anche se è opportuno precisare che il modello beckiano la polemica anti-sovrana è diretta contro una forma specifica moderna, e statalista. La post-sovranià in Beck non si determina in un abbandono verso modelli di *governance*, o di libero mercato, ma attraverso un passaggio ad un nuovo tipo di sovranità che cambia funzione, logica e tecnica, una sovranità *politica*, dunque, anche se da intendersi in senso post-moderno avente cioè determinate caratteristiche: 1. apertura dello spazio e indeterminatezza dei confini; 2. universalità; 3. diritti asimmetrici e concezione pluralista del diritto; 4. paradigma della rete anziché della piramide; 5. Struttura sociale multinazionale; 6. integrazione attraverso il diritto, il consenso e la cooperazione; 7. promozione del benessere economico dei cittadini. Funzione, logica e tecnica della sovranità sono diverse, anche se impero non significa abbandono della dimensione politica, ma, in qualche modo, si cerca una nuova spazializza-

<sup>64</sup> Il diritto romano fa distinzione tra "*imperium*" e "*dominium*", ove con il primo termine si intende il potere di imporre un comando su un territorio, mentre con il secondo il semplice possesso pubblico di un sovrano, per distinguerlo dal suo possesso privato. Tali concetti vanno poi opportunamente distinti da "potestas" e "auctoritas".

<sup>65</sup> U. Beck, E. Grande, *op cit.* p. 78

zione della politica. Una sovranità quindi che si trasforma e diventa “sovranità complessa” o “cosmopolitica”, applicabile al di là dello Stato-moderno. L'impero cosmopolitico si differenzia dagli ordini egemonici del passato in cui una grande potenza dominavano una vasta area geografica e che vedeva un andamento di cicli egemonici. Niente di tutto questo è l'impero cosmopolitico, che si distingue sia dagli imperi premoderni (basati su sovranità premoderne, feudali per esempio) e da quelli moderni (a sovranità statale). Per Beck non si tratta nemmeno di un impero postmoderno<sup>66</sup>. Beck ritiene troppo prematuro il congedo dalla modernità e quello che propone è una modernità riflessiva. Gli imperi della seconda modernità non sono postmoderni perché continuano ad essere formati da stati, che ne sono gli elementi costitutivi. Anche se questi elementi costitutivi sono le parti di un sistema molto più complesso che non è riducibile a nessuna delle sue parti statali. L'Unione Europea è l'esempio più calzante di questo nuovo modello. Si può quindi parlare di un impero europeo (nel senso di un impero della seconda modernità), un impero senza imperatore, senza cioè una chiara personificazione e determinazione del potere, in cui viene abbandonato il concetto di sovranità assoluta. La stretta connessione tra una sovranità legale e materiale (legata allo stato-nazione) nell'era della globalizzazione si indebolisce sempre di più. “La differenza tra sovranità legale e sovranità materiale è il punto di partenza per trasformare il gioco a somma zero della sovranità statale in un gioco a somma positiva. Infatti, nelle condizioni della globalizzazione una rinuncia alla sovranità legale non ha necessariamente come conseguenza una perdita di capacità di azione e di soluzione dei problemi”<sup>67</sup>. Quindi ad una perdita di sovranità legale non corrisponde un'analogia perdita di sovranità materiale, secondo Beck. Riflessione che si colloca sostanzialmente sul filo delle riflessioni di Moravcsik e Majone e delle teorie sull'interdipendenza economica.

<sup>66</sup> Per questa nozione di impero cfr. R. Cooper e A. Negri, M. Hardt, *Impero*, Qualche titolo: *L'impero impotente* di Michael Mann, *L'impero del caos* di Alain Joxe, *L'impero della paura* di Benjamin Barber, *Le lacrime dell'impero* di Chalmers Johnson. Non mancavano poi le varianti apologetiche, come *L'impero Light* di Michael Ignatieff. Il revival di un termine che la decolonizzazione prima e il crollo del colosso sovietico poi sembravano avere relegato a una dimensione antiquaria si deve senza dubbio al successo planetario di *Impero* di Michael Hardt e Antonio Negri. Per Munckler l'impero non è sinonimo di "grande stato". I tratti che distinguono due forme diverse di organizzazione dello spazio politico come l'impero e lo stato riguardano i confini, le relazioni con i vicini e l'integrazione interna. Per quanto riguarda il primo punto, viene notato come a differenza dei confini statali, lineari e tracciabili con precisione in quanto separano unità politiche omologhe, le frontiere dell'impero siano inevitabilmente zonali e modulari, in continua trasformazione. L'impero, non si rapporta ad altre unità a cui riconosce pari diritti, da cui l'impossibilità di fissare chiare linee di demarcazione alla sua azione.

<sup>67</sup> U. Beck, E. Grande, *op. cit.* p. 104



### 2.2.2 Il paradigma neo-medievale

Jan Zielonka, professore di *European Politics* alla Oxford University, ha studiato in modo approfondito gli allargamenti dell'Unione Europea e, in particolar modo, la sua proiezione esterna e le relazioni che l'UE intrattiene con i paesi del vicinato. Zielonka ha elaborato un modello teorico per spiegare le recenti trasformazioni politiche e geografiche dell'UE che hanno determinato una ridefinizione non solo dei suoi confini, ma anche della sua stessa natura. La tesi di fondo di Zielonka è che l'UE assomigli sempre di più ad una sorta di impero neo-medievale piuttosto che ad una classica federazione o confederazione di stati. I modelli interpretativi di tipo classico, legati a quello che Zielonka chiama paradigma vestfaliano, non sono più adatti a spiegare la natura, le finalità e il funzionamento dell'UE. Tuttavia, anziché fare ricorso a teorie post-sovrane come i sistemi di *multilevel governance*, Zielonka preferisce utilizzare il modello neo-medievale, rintracciando le analogie di questo nuovo e inedito sistema con configurazioni politiche pre-moderne<sup>68</sup>.

Queste analogie sono rintracciabili innanzitutto nel tipo di unità politiche che operano nel sistema e che non sono dotate di un centro e di una gerarchia di potere ben definita, ma di un tipo di *governance* policentrica organizzata in cerchi concentrici. I confini di questa nuova costruzione politica si caratterizzano per una porosità e per essere costantemente attraversati da flussi. Si tratta altresì di un modello in cui le identità tendono a sfumare e ad essere continuamente rimesse in discussione. La stessa identità pan-europea appare chimerica e fragile, così come un *demos* europeo unitario. All'idea di un popolo o di una federazione di popoli sembra piuttosto sostituirsi l'idea di una società multietnica, un insieme di città e agglomerati, di regioni e di distretti che disegnano un paesaggio medievale frammentato e discontinuo. L'obiettivo reale del processo di integrazione europea non è pertanto la creazione di un superstato o di una federazione. La *polycentric polity*, è una caratteristica che distingue l'UE da questo tipo di configurazione politica. L'UE tantomeno si concepisce come potenza. La forma-impero risulta essere forse più calzante per descrivere questo anomale soggetto sfuggente. Una sorta di impero post-moderno, però, non un impero coloniale. In questo la tesi di Zielonka è del tutto compatibile con l'idea di impero di Beck e Grande. L'Unione Europea non è una

---

<sup>68</sup> Sul neo-medievalismo nel campo delle relazioni internazionali esiste una vasta letteratura. Il precursore di questa corrente è senza dubbio Hedley Bull che per primo ha utilizzato questa espressione mostrando che l'ordine mondiale stava cambiando paradigma di riferimento non tanto per la presenza di una molteplicità di attori a fianco dello Stato, quanto per fenomeni quali l'integrazione regionale, lo sgretolamento della sovranità statale, la restaurazione di una sorta di violenza internazionale privata, l'unificazione tecnologica del mondo. Cfr. H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, (1977) Macmillan, London 2002. pp. 254-266.

potenza e non è in grado di esercitare un vero e proprio ruolo internazionale incisivo, perché non è una grandezza in senso politico. Tuttavia la nozione di neo-impero utilizzata da Zielonka si smarca da questa concezione della politica mondiale vista come politica di potenza. Con la nozione di impero Zielonka vuole recuperare la forza esplicativa e una possibile applicazione all'oggi, non, in una prospettiva storicistica, rintracciarne le analogie con gli imperi del passato come quello carolingio, per esempio. Su questo punto infatti, secondo il suo modello dicotomico, l'impero inteso in senso westfaliano – basato sostanzialmente sulla conquista – è diverso dall'impero neo-medievale, basato invece sull'inclusione pacifica<sup>69</sup>. Che l'UE si stia avviando ad essere qualcosa di profondamente differente da quello che le dottrine politiche classiche e le relazioni internazionali avevano etichettato è dimostrato 1. dal suo stesso particolare sistema “ibrido” e 2. dalla natura dell'allargamento, in particolare dell'ultimo grande allargamento verso l'Europa orientale avvenuto nel maggio del 2004.

Proprio su quest'ultimo avvenimento Zielonka concentra la sua analisi. L'allargamento dell'Unione verso est, è avvenuto sostanzialmente attraverso il *soft power*, ovvero attraverso il diritto, e il mercato, e non in modi riconducibili agli schemi di annessione tipici del modello westfaliano. Questo è stato possibile grazie all'affermazione di un assetto di potere che ricorda più il *policraticus medievale*. Zielonka rintraccia elementi di tipo neo-medievale per esempio nel sistema di protezione sociale: “the new European reality in the social protection field is far from centralized, hierarchical, and highly regulated system of a Westphalian state. Rather, it resembles a complex neo-medieval system with a multiplicity of actors and an increased diversification of normative and institutional instruments. [...] The gross of social policy effort would be in various different hands: private, public, and semi-public. The role of municipalities, charitable institutions, and welfare associations is also likely to increase. After all, before the rise of the Westphalian state social policy was largely handled by town councils, fraternities, and guilds. (Another important social policy actor was the Church)”<sup>70</sup>. Quindi la presenza di molteplicità di attori e di una notevole flessibilità unita ad una continua devoluzione e decentralizzazione dei poteri ha dato luogo ad una nuova forma di *governance* che sfida il dogma della sovranità statale. Questa nuova concettualizzazione dell'UE ci porta ad una domanda già sollevata per la teoria della *governance*, una domanda fondamentale che si pone anche Zielonka: “come può questo

<sup>69</sup> “The westphalian empire is about concentration of power, hierarchy, sovereignty, and clear-cut identity, the latter [the neo-medieval empire] is about overlapping authorities, divided sovereignty, diversified institutional arrangements and multiple identities” J. Zielonka, *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford 2006 p. 15

<sup>70</sup> Ivi, p. 100.

impero fortemente pluralistico generare consenso su ciò che è visto come legittimo? Può l'UE allargata assicurare un livello minimo di partecipazione democratica e di rappresentanza?"<sup>71</sup>. L'ipotesi di Zielonka se da un lato contrasta in modo convincente, e con sottili argomentazioni, l'idea della "fortezza Europa", opponendo cioè all'idea di un'Europa chiusa e barricata verso influenze esterne, una realtà europea costituita piuttosto di confini porosi e fluttuanti e da una pluralità di centri decisionali e di giurisdizioni variabili e a centri concentrici, dall'altro lato trascura il fatto che questo carattere neo-medievale di frammentazione è applicabile alla *governance* economica, riguarda aspetti legati al commercio ma più difficilmente si possono estendere ad altri settori. Non lo stesso si può dire della libera circolazione delle persone il cui regime, al contrario, ricorda ancora uno più uno stato vestfaliano di più ampie dimensioni<sup>72</sup>. Per quello che concerne le politiche di immigrazione e quello che riguarda il cosiddetto terzo pilastro ancora siamo nello schema dello Stato-Nazione, anche se si tratta di uno schema statale profondamente cambiato, questo sì, sottoposto a forti pressioni della globalizzazione: una statualità che non è certamente quella "vestfaliana". Mi pare debole anche il riferimento neo-medievale per quello che riguarda il secondo pilastro. Zielonka sottolinea delle tendenze in atto che certamente portano. Ma a noi sembra che le spinte vestfaliane anche per quanto riguarda la politica estera rimangano tutto sommato più incisive rispetto a quelle neo-medievali. Occorre poi a nostro avviso soffermarsi maggiormente su quella che è stata l'influenza degli USA nel processo di integrazione europeo e fare una disamina più articolata riguardo a quello che Zielonka identifica come i due universalismi, quello europeo e quello americano, giungendo alla conclusione di una netta preferenza per il primo. Un altro elemento di debolezza di questa dicotomia l'assenza dei sistemi neo-federali e di una più elaborata distinzione del modello. L'argomento a favore dell'allargamento che raccoglie più consenso è quello dell' "effetto stabilità". Cioè l'idea che sia meglio incorporare nell'Unione – seppur non in modo del tutto esente da rischi di inefficienza e da delusioni – stati che se lasciati da soli potrebbero incrementare il loro tasso di instabilità e risultare quindi pericolosi come immediati vicini. Non c'è poi il rischio, abbandonando un approccio più "integrazionista" *deepening* anziché *widening*, di dare spazio ad un'idea di Unione "leggera" inglese per intenderci, più orientata a fare dell'Europa un'area di libero scambio, integrata dal punto di vista del mercato, ma senza una sua chiara fisionomia politica, sociale? A nostro avviso nel modello zie-

---

<sup>71</sup> Ivi, p. 165.

<sup>72</sup> Cfr. per esempio gli studi E. Rigo, *Europa di confine. Trasformazioni della cittadinanza nell'Unione allargata*, Meltemi, Roma 2007 e S. Mezzadra, *I confini della globalizzazione. Lavoro, culture, cittadinanza*, Manifestolibri, Roma 2000. S. Mezzadra, *La condizione postcoloniale. Storia e politica nel mondo globale*, Ombre corte, Verona 2006.

lonkiano c'è una certa sottovalutazione della questione della sovranità. E' un modello tutto sommato molto vicino all'approccio neo-liberale delle relazioni internazionali. Lo stesso allargamento è stata una risposta di politica estera in versione *soft* (e in parte appoggiata dagli Stati Uniti) di tipo liberale all'instabilità ottenuta attraverso il controllo economico. L'impero medievale si basa dunque essenzialmente sull'integrazione dei mercati su una sorta di *pax europea* che si differenzia da quella americana per la mancanza di una presenza militare diretta. L'obiettivo di questa integrazione non sta tanto nell'armonizzazione forzata, ma nel far coesistere una sovrapposizione di diverse istituzioni locali e sopranazionali. Inoltre ciò che caratterizza la politica estera nel paradigma medievale è l'articolazione variabile e modulabile delle diverse *policies*: si ha quindi una strategia di allargamento per i paesi che raggiungono quegli *standards* economici e politici minimi<sup>73</sup>, una politica di vicinato per quieti paesi che per diverse ragioni non possono far parte del club e dei *partenariati*<sup>74</sup> con quei paesi troppo grandi e potenti che non possono fare parte dell'Unione. Questo, unitamente ad una politica di aiuti allo sviluppo estremamente capillare<sup>75</sup>, fa dell'UE una sorta di Eurosfera con una sovranità multistratificata in cui al posto della *raison d'Etat* e del *balance of power* si ha il primato dei diritti umani e dell'universalismo. Una sorta di sistema medievale secolarizzato in cui il ruolo della religione è svolto ora dal mercato e dal diritto.

### 2.3 L'Europa come potenza civile

Alcuni recenti studi tentano di dare una definizione dell'Unione Europea basandosi non solo sulla natura e sulle sue peculiarità interne, ma, allargando la prospettiva, di considerarla nel contesto della politica globale, quindi esaminando la sua proiezione e-

<sup>73</sup> I cosiddetti "criteri di Copenaghen" sono parametri fissati nel 1993 nel Consiglio di Copenaghen in cui furono enunciate le tre condizioni che devono essere rispettate dai Paesi che chiedono di aderire alla UE. I tre criteri sono: la presenza di istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo, il rispetto delle minoranze e la loro tutela; l'esistenza di un'economia di mercato funzionante, capace di far fronte alle forze del mercato e alla pressione concorrenziale all'interno dell'Unione; l'acquisizione totale dell'*acquis* comunitario, con i suoi principi, i suoi valori, i suoi obiettivi e le sue regole.

<sup>74</sup> Si veda a titolo di esempio l'importante partenariato strategico EU-Russia che ha fra le sue priorità il riavvicinamento non solo commerciale ed energetico con la Russia, ma propone una collaborazione più ambiziosa e strategica, che includa tutti i campi di cooperazione coperti dai quattro "spazi comuni" che UE e Russia si sono impegnati a realizzare: economico, di libertà, sicurezza e giustizia, di sicurezza esterna e di ricerca, educazione e cultura. Fonte: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>75</sup> Basti ricordare qui che l'UE è il principale donatore di aiuti allo sviluppo a livello mondiale e si è impegnata ad accrescere ulteriormente il proprio contributo. Fonte: [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

sterna. Definizioni dell'UE come “*civilian power*” (potenza civile), “potenza gentile”<sup>76</sup>, “dittatore benevolo”<sup>77</sup> vanno in questa direzione, mettendo in luce quel duplice carattere dell'UE, quasi un ossimoro, che ne fa una realtà forte dal punto di vista commerciale, coesa al suo interno, in grado di rappresentare un modello sul piano globale, seppur mancando di una capacità militare, di poteri coercitivi. Mario Telò nella sua opera *Europa potenza civile* muove appunto da queste considerazioni inserendo l'UE nel quadro di una politica mondiale che vede come attore egemonico gli Stati Uniti e un sistema internazionale enormemente più asimmetrico ed eterogeneo del multipolarismo classico in cui la presenza di molteplici forze, rendono il mondo estremamente più caotico. Lo storico Hobsbawm parla non a caso di nuovo disordine mondiale. Il principio di responsabilità che avrebbe abbracciato l'Unione si discosta quindi dall'idea di una politica globale intesa come scontro tra sovranità contrapposte e lotta per l'acquisizione di sfere di influenza. È questo concetto di *shared responsibility*<sup>78</sup> che induce a cercare un diverso approccio alla politica mondiale oltre la sovranità.

Tenuto conto di questo contesto internazionale si può parlare di Europa come potenza civile in primo luogo per tre fattori principali: la capacità di attrazione dell'Europa e la sua forza di espansione pacifica; il suo modello socio-economico; la combinazione inedita di elementi sopranazionali e nazionali<sup>79</sup>. Telò non vuole dare una nozione di tipo normativo che richiama un valore prescrittivo ed etico. Ma è la semplice presa d'atto di un “addomesticamento della sovranità” che si sta attuando a livello comunitario. Telò fornisce alcune caratteristiche di questa potenza civile: le istituzioni comunitarie e la *routine* della cooperazione tra Stati membri che ha garantito la pace dal 1945; la convergenza rispetto ad un modello sociale europeo; la politica di adesione adottata dall'UE nei confronti dei paesi che vogliono entrare; l'influenza economica supportata da strategie comuni, accordi e partnership con i paesi del vicinato; la sua forza commerciale e

<sup>76</sup> Cfr. T. Padoa Schioppa, *Una pazienza attiva. Malinconia e eriscatto del vecchio continente*, Rizzoli, Milano 2006.

<sup>77</sup> Cfr. J. P. Fitoussi, *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2003.

<sup>78</sup> Cfr. United Nation High Level Panel on Threats, Challenges and Change, *A more Secure World: Our Shared responsibility*, december 2004.

<sup>79</sup> Anche Mario Telò prende ampiamente in considerazione le teorie della *governance* (che viene reso in italiano con il termine “governazione” termine che trova apparenza per la prima volta utilizzato da Dante Alighieri nel Convivio, Trattato quarto, IX,10), pur criticando alcune versioni che porterebbero a semplificazioni: “hyperglobalizers” che vedono nella globalizzazione un'interdipendenza totale e un sopravvento dell'economia sulla politica, i transgovernamentalisti, che prospetterebbero una soluzione tecnocratica dei problemi attraverso agenzie e il neo-medievalismo, metafora pre-moderna per sottolineare il fatto che assistiamo ad un moltiplicarsi di attori non governativi. Queste interpretazioni dimenticano, per Telò, le asimmetrie di potere del sistema multilaterale, rimuovono i problemi relativi alla sicurezza interna e marginalizzano le implicazioni politiche dei cambiamenti economici, e, soprattutto trascurano il ruolo ancora fondamentale dei governi, al quale non è automatico che si sostituisca una governazione di tipo tecnico e impolitica.

monetaria; il multilateralismo che caratterizza la sua politica per il *soft power* piuttosto che per l'*hard power*; la capacità di influenzare altre regioni del mondo attraverso programmi e aiuti umanitari; la presenza di un vasto corpo diplomatico; un ruolo militare internazionale in appoggio ad azione di *peace-keeping* e all'ONU. Quindi il termine "potenza" sta ad indicare più che una forza militare una capacità di raggiungere gli obiettivi qui elencati e l'aggettivo civile indica i mezzi, che si caratterizzano per il loro essere soft power. La nozione di "potenza civile" rappresenta quindi un'alternativa sia alla "politica di potenza", si tratta di un cambiamento di paradigma e di un diverso atteggiamento verso il mondo, piuttosto che di un soggetto dato e strutturato. Questa potenza civile trova una sua forma e un suo essere nell'eurosfera.

Il fenomeno da prendere seriamente in considerazione è il regionalismo, termine con cui si intende una realtà globale policentrica e multidimensionale che si afferma in ogni continente e che include aspetti commerciali, economici, sociali, politici e identitari della collaborazione tra stati confinanti. Si tratta cioè dell'integrazione regionale di grandi spazi e ha contribuito alla creazione stessa dell'Unione Europea. Non tener conto di questa dimensione spaziale sarebbe un errore. Le correnti funzionaliste e in parte quelle neo-funzionaliste esaminate più sopra non tenevano infatti conto di questi elementi politici. Telò mette in evidenza due opposte tendenze del regionalismo, che appare quindi un fenomeno tutt'altro che recente e lineare. Una tendenza liberistica e di apertura commerciale che era alla base dell'esperienza egemonica anglosassoni (in cui non erano estranei spinte imperialistiche) e statunitensi in Europa e una tendenza "federalistica" in cui il disegno europeista di Jean Monnet e Robert Schuman - basato sull'asse franco-tedesco, su un modello ispirato all'economia sociale di mercato, sulle dottrine cristiane, liberal-socialiste - si concretizzava nella realizzazione, nella tradizione del *welfare state*, nel modello sociale europeo che sarebbe sfociato in un'integrazione politica. Se a partire dagli anni Settanta, con un'accelerazione negli anni Novanta, abbiamo assistito ad un prevalere delle istanze liberiste, sembra che le spinte verso la regionalizzazione di secondo tipo, anche se non più con il sostegno di un sistema welfare come in passato, siano nel XXI secolo più marcate. Secondo Telò "avremo non solo più regionalizzazione economica, ma anche più regionalismo politico nel XXI secolo che nel XX"<sup>80</sup>. Il regionalismo quindi mette al centro la cooperazione istituzionalizzata e rappresenta il contraltare della politica di potenza basata sull'unilateralismo.

La "potenza civile", tuttavia, è un'entità che nasconde delle debolezze di fondo inegabile. Gli elementi di forza dati dall'integrazione regionale si sono realizzati attra-

<sup>80</sup> G. Laschi, M. Telò, *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Il Mulino, Bologna 2007. p. 23.

verso una penetrazione non violenta dell'UE. Gli stessi allargamenti, avvenuti attraverso lunghi negoziati e l'accettazione dell'*acquis communautaire*<sup>81</sup> non sono stati imposti con la forza. Non è stata imposta una lingua comune, né tanto meno un unico modello di amministrazione o di assetto costituzionale. I membri di questo club rimangono liberi e autonomi e questo ha certamente un prezzo in termine di unità e coesione interna. Lo spazio della potenza civile è frammentario e volutamente lasciato aperto e flessibile. Si tratta di uno spazio plurale e diversificato, non omogeneo e pertanto non può esprimere la sua potenza come uno Stato unitario. Gli stati che lo compongono sono lasciati liberi di avere una propria politica estera e rapporti bilaterali con gli Stati terzi, pur essendo alcuni rapporti (prevalentemente in ambito commerciale e di aiuti allo sviluppo) gestiti a livello comunitario. Il significato di potenza va dunque correttamente inteso e non confuso con l'accezione che comunemente si trova nella geopolitica. Ma questa attenzione sulle "pratiche" e sui mezzi non risolve tuttavia i problemi che si pongono dal lato dell'egemonia e sulle capacità effettiva di redimere i conflitti. L'UE corre infatti il rischio di essere il vaso di coccio in mezzo ai vasi di ferro, non avendo stabilito in questo suo essere "civile" quali siano le priorità politiche, e gli orientamenti finali. La cooperazione e la promozione dei diritti umani non sono fini politici, ma attengono a "buone pratiche" amministrative di *governance*, ma non di governo. In assenza di un governo mondiale non bastano, e, se si vuole dare un senso al termine potenza occorre che ci sia anche una presa di posizione politica effettiva riguardo ai nodi egemonici mondiali. Tuttavia sembra che anche l'ipotesi "potenza civile" si voglia collocare nell'ottica post-sovrana che rifiuta questa logica inerente l'esigenza di una ri-spazializzazione della politica. Altri elementi di debolezza della formula politica "potenza civile" sono stati ben sottolineati da Furio Cerutti: "nel suo uso politico-prescrittivo rischia di nascondere il vero problema, che non è quello dell'alternativa civile-militare, persuasione e negoziazione *versus* forza, bensì riguarda la capacità o meno dell'Europa di essere attore politico pieno, di prendere e perseguire decisioni strategiche [...] anziché esistere ed agire collettivamente solo quando tutti i membri del club sono d'accordo"<sup>82</sup>. Inoltre la formula "potenza civile", nonostante gli intenti di Telò siano volti a darle una lettura realista,

<sup>81</sup> L'*acquis* comunitario è un termine utilizzato nel cosiddetto *euro jargon* che indica l'insieme della legislazione e delle pratiche acquisite durante il processo di integrazione europea. Letteralmente tutto ciò che si è acquisito nel processo di integrazione, quindi trattati, diritto derivato, accordi internazionali ecc.

<sup>82</sup> F. Cerutti, *Un'identità politica di potenza civile?*, in G. Laschi, M. Telò (a cura di), *op. cit.* p. 227. È tuttavia opportuno ricordare che miglioramenti istituzionali che vanno nella direzione auspicata da Cerutti sono presenti nel Trattato di Lisbona, soprattutto per ciò che concerne il superamento dell'unanimità degli stati membri per azioni comuni di difesa. Le cosiddette "cooperazioni strutturate permanenti" danno infatti la possibilità per un nucleo di paesi decisi ad agire nell'ambito della PESC di non essere bloccati e al contempo tale possibilità rimane aperta anche per gli stati recalcitranti o che non si sentono ancora pronti ad intervenire.

rischia di cadere nell'equivoco pacifista e nell'idea che tutto sommato si possa fare politica sempre in pace, attraverso un dialogo avulso dalle dinamiche conflittuali vere e proprie, credendo che i nodi egemonici si possano sciogliere attraverso la contrattazione e le pressioni in ambito economico. La nozione di "potenza civile" nonostante si collochi oltre i discorsi sulla post-sovrani , poich  si vuole proporre come idea-forza, connotata politicamente, e quindi vuole fornire un orientamento senza cedere al liberismo economico, ad automatici aggiustamenti del mercato, o all'impersonale tecnocrazia funzionalista. Dunque si tratterebbe di una potenza vitale intesa ad usare come forza propulsiva il *diritto*. Nel diritto sta la chiave interpretativa che lega insieme il concetto di "potenza" con "civile". Lo strumento del diritto in contrapposizione alla pura potenza, come potere di comando e di coercizione   ci  che caratterizza l'UE. La nuova natura "civile", trasformata e il nuovo concetto di "potenza" europea   sottolineata anche dal filosofo Biaggio de Giovanni, che chiama l'UE una "potenza ambigua", caratterizzata per essere "moltiplicazione indefinita di spazi funzionali, dove unico terreno di unificazione possono essere diritti senza forza, dotati della sola forza di essere diritti"<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> B. de Giovanni, *L'ambigua potenza dell'Europa*, Guida, Napoli 2002. p. 150. Interessante appare la posizione di de Giovanni la cui ricerca   orientata a scoprire, attraverso l'attenta analisi della storia dei concetti, il "divenire" della sovranit  in una dialettica fra statualit  e interstatualit . In polemica con le affermazioni di Nicola Matteucci che sostanzialmente fa coincidere potere e norma. "Se sovranit  e Stato coincidono, la morte della sovranit  dovrebbe coincidere con la morte dello Stato, ma giacch  le cose non stanno affatto cos , tutto il problema finisce con il confondersi e con l'oscurarsi. La consistenza della sovranit    assai pi  ricca del suo concentrarsi in un unico punto, perduto il quale essa muore. La politica stessa   inconcepibile se non dentro il divenire della sovranit " p. 152n.



### 3.1. Il dilemma democratico dell'UE: verso una società post-democratica?

Il problema della sovranità va necessariamente analizzato anche da un'angolazione diversa rispetto alla dimensione giuridica esterna e le sue relative trasformazioni in ambito postmoderno. Occorre affrontare l'altro corno del dilemma costituito dalla "sovranità politica", la fonte di legittimazione del potere. Il discorso genealogico dell'Europa non può non toccare quest'altra *facies* della sovranità, che Rousseau nel suo famoso *Contrat social* aveva chiaramente evidenziato parlando del "corpo politico". Il tema della sovranità popolare è quindi intimamente legato al discorso sulla natura della "repubblica", comunque essa venga intesa: *polis*, Stato o nuovi modelli di *governance* come l'Unione europea. Affronteremo pertanto in questo paragrafo il controverso rapporto tra sovranità e democrazia nell'Unione europea, da un punto di vista teorico. Ci sono, a nostro avviso, tre linee di riflessione, profondamente intrecciate fra loro, che vanno fatte convergere: 1. La questione della democratizzazione dell'Unione europea e quindi il problema della sua legittimazione. 2. La questione della dimensione politica dell'Unione europea, che costituisce un prerequisito per la democrazia stesa. 3. Il processo di costituzionalizzazione dell'UE, che riguarda il "divenire di questa forma politica" e la trasformazione istituzionale in corso. Sono temi profondamente legati fra loro che svelano tre dimensioni di un unico problema rappresentato da quello che in letteratura viene chiamata "Europa politica", o come ha precisato Carlo Galli, "Europa come spazio politico"<sup>1</sup>. I modelli post-sovrani rappresentano indubbiamente una sfida al problema della legittimazione democratica. Come abbiamo visto essi sfidando le barriere e i confini classici della cittadinanza, rompendo gli schemi dogmatici di ordini stato-centrici, ma lasciano un vuoto riguardo alla fonte del potere, al soggetto costituente. La frammenta-

---

<sup>1</sup> Cfr. C. Galli, *L'Europa come spazio politico*, in H. Friese, A. Negri, P. Wagner (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Manifestolibri, Roma 2002.

zione della sovranità porta con sé una dispersione di poteri che, perdendo il loro riferimento in un centro determinato, lascia cadere nel vuoto dell'auto-riproduzione normativa, o nell'autosufficienza del meccanismo regolativo del mercato, la domanda di un soggetto attivo in grado di produrre in modo legittimo l'ordine politico.

Vanno innanzitutto fatte alcune premesse, di carattere generale, riguardo al concetto di democrazia. Ci soffermeremo brevemente su un tema che si è andato consolidando sotto l'etichetta di "crisi della democrazia" o "crisi della politica" che è stato direttamente collegato, spesso in modo erroneo, con il problema della legittimazione dell'UE. Questo inquadramento generale ci appare quanto meno necessario, proprio per comprendere come si deve declinare un discorso sulla democrazia non statale, non basata sullo stato-nazione e quindi per dare la giusta collocazione della questione. Alcuni politologi hanno avanzato tesi fortemente critiche verso gli sviluppi attuali della democrazia, Colin Crouch ha coniato, per esempio, il neologismo "postdemocrazia", per cercare di descriverne il progressivo declino. Shmuel Eisenstadt ha parlato di "deconsolidamento della democrazia". Crediamo che un buon punto di partenza per analizzare il deficit democratico dell'UE, sia quello di sottolineare innanzitutto la crisi generalizzata della democrazia, non solo come un fenomeno empirico e tecnico legato alla rappresentatività delle istituzioni comunitarie, dunque, ma ad un livello più profondo, di un processo di svuotamento e disarticolazione di una categoria politica fondamentale. Crediamo che il deficit democratico sia, perciò, un problema mal posto, laddove si vuole mettere in evidenza solo una mancanza o un vuoto di legittimità che occorre riempire semplicemente con miglioramenti meccanico-costituzionali, con pesi e contrappesi legati al meccanismo della rappresentanza, prendendo provvedimenti atti a colmare un'insufficienza di rappresentatività. Il dilemma democratico – espressione che preferiamo – vuole indicare, al contrario, non tanto un problema comunicativo e di trasparenza riguardo alla partecipazione formale dei cittadini al gioco istituzionale, quanto la questione dell'effettività di una democrazia sostanziale, basata su una partecipazione politica concreta e reale, secondo il principio kantiano dell' "uso pubblico della ragione". Vorremmo pertanto smarcarci sia dagli "ottimisti" per i quali problemi inerenti ad una mancanza di legittimità democratica dell'Unione sono risolti per via indiretta e nell'efficienza di una governabilità orientata ai risultati di *output* per i cittadini (Moravcsik, Majone), sia dagli euroscettici che cercano le cause della crisi della democrazia nelle istituzioni sovranazionali e quindi fanno degli organismi statali gli unici depositari della sovranità popolare. Tenteremo, affrontando gli studi di importanti filosofi e politologi, di delineare una teoria della democrazia per l'Europa che vada oltre questa diatriba attorno a cui si è strutturato il dibattito e che sia in grado di pensare alla democrazia non come mera

forma di governo – e in questo riteniamo che l’approccio habermasiano costituisca una prima, sebbene non sufficiente, correzione, introducendo il tema delle pratiche e strutture discorsive – ma nemmeno in modo sostanzialistico, appellandosi a comunità originarie ma, opponendo in questo la lezione di Etienne Balibar come un’idea mobile e aperta di un “cantiere” Europa e di cittadinanza senza Stato.

Secondo il politologo Colin Crouch “l’errore fondamentale è ritenere che, poiché la maggior parte delle persone ha perso interesse per la politica, in qualche modo il potere politico tenda a svanire e nessuno lo voglia o ne faccia uso”<sup>2</sup>. L’idea che la società si stia muovendo verso un tipo di assetto post-politico, in cui quello che conta è la razionalità dei mezzi rispetto al fine da perseguire, e che quindi tecnica, economia abbiano sostituito le ideologie e l’azione orientata per “fedi” e per “valori”, è del tutto errata. Se non altro nella misura in cui questo tipo di governo tecnocratico che si pretende scientificamente puro si trasforma esso stesso in ideologia. Per Crouch il fatto che ci troviamo in un mondo post-democratico non significa che sia per questo un mondo non-politico. Esso esprime, al contrario, una forma politica particolare che si estrinseca nel modo post-moderno di intendere la partecipazione (post-ideologico e non conflittuale) Perciò “anche se le elezioni continuano a svolgersi e condizionare i governi. Il dibattito elettorale è uno spettacolo saldamente controllato, condotto da gruppi rivali di professionisti esperti nelle tecniche di persuasione e si esercita su un numero ristretto di questioni selezionate da questi gruppi”<sup>3</sup>. Lo svuotamento delle istanze democratiche sta proprio in questa erosione progressiva degli spazi pubblici e nelle arene che un tempo costituivano il terreno, sì di scontro, ma anche di produzione autentica di diritti. Il paradigma di Crouch descrive un andamento della democrazia che si può definire “a parabola”, in cui ad una fase di sviluppo segue una fase di declino. Questo approccio ci aiuta a comprendere quanto sta accadendo anche in ambito europeo. E’ infatti limitativo parlare in modo manicheo di democrazia o di assenza di democrazia in relazione alle istituzioni comunitarie, per cui le istituzioni UE sarebbero di volta in volta o una sorta di casta burocratica sottratta al controllo dei cittadini, o, viceversa, la proiezione postmoderna di una democrazia transnazionale. Vedendo la democrazia come un concetto storico, e non come un meccanismo di governo, il paradigma di Crouch permette una lettura critica ed evolutiva del concetto stesso di democrazia. Una parabola, quindi, che va da un periodo predemocratico, a quello segnato da una forte affermazione di diritti e conquiste sociali, ad un momento post-democratico che coincide con l’epoca globale di oggi. Gli intrecci pro-

---

<sup>2</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2007 P. 4

<sup>3</sup> Ivi, p. 6

fondi che un regime di governo ha con il sistema economico è inoltre un altro aspetto da tenere in considerazione: il cambiamento del rapporto tra pubblico e privato e il ruolo sempre più preponderante assunto dall'impresa, che nel suo interesse privatistico si è andato via via istituzionalizzando hanno contribuito allo sviluppo di un capitalismo che si è caratterizzato per il passaggio da una fase keynesiana a quella denominata "postfordista", flessibile e incentrata sulla finanziarizzazione (e internazionalizzazione) del capitalismo e al conseguente indebolimento delle istanze democratiche. Inoltre l'autore non trascura di mettere in evidenza come i cambiamenti nella struttura di classe – e in particolare il declino del movimento operaio e il conseguente ridimensionamento del conflitto di classe - avvenuti negli anni ottanta siano assolutamente centrali per comprendere gli effetti sulla partecipazione politica. "I cambiamenti associati alla postdemocrazia ci portano oltre la democrazia, verso una forma di sensibilità politica più flessibile rispetto alle contrapposizioni che hanno prodotto i pesanti compromessi di metà Novecento. In certa misura siamo andati oltre l'idea di governo del popolo per sfidare l'idea di governo *tout court*"<sup>4</sup>.

Un fenomeno centrale nella ricerca di Crouch è l'estendersi capillare dell' "espertocrazia", il governo degli esperti. Fenomeno non circoscritto alla sola burocrazia di Bruxelles, ma di gran lunga più esteso: esso riguarda il cambiamento paradigmatico dell'amministrazione e della sua organizzazione, fortemente influenzata dall'intervento esterno di consulenti, ed esperti. L'introduzione di un approccio inteso a valorizzare la comunicazione e il marketing non solo come strumenti marginali, ma come elementi imprescindibili della politica non è diffuso solo nelle istituzioni comunitarie ma ingloba tutta la politica come *forma mentis*, atteggiamento culturale e filosofia dominante. Invece i partiti, che abbandonano i canali classici di formazione basati sull'appartenenza, l'identità e la condivisione ideologica dei programmi (un tempo il partito di massa forniva gli strumenti per un'interpretazione globale della realtà, comprensivo di un'ideologia, di un programma e di strumenti concreti per l'azione) per affidarsi invece alla "vendita" *tout court* di proposte amministrative, attraverso consulenti e strategie comunicative rivolte a "vendere" proposte all'elettore-consumatore. "Oggi a causa della crescente dipendenza dei governi dalle competenze e dai pareri di dirigenti delle multinazionali e grandi imprenditori e della dipendenza dei partiti dai loro finanziamenti, andiamo verso la formazione di una nuova classe dominante, politica ed economica, i cui componenti non solo hanno il potere e ricchezza in aumento per loro conto via via che

---

<sup>4</sup> Ivi, p. 27

le società diventano sempre più diseguali, ma hanno anche acquisito il ruolo politico privilegiato che ha sempre contraddistinto l'autentica classe dominante"<sup>5</sup>.

Si determina così una sempre più intensa commistione tra pubblico e privato, che Crouch identifica come una delle cause del passaggio alla postdemocrazia, e che viene a determinarsi con il tentativo "di coniugare con le prassi capitalistiche quello che fino a questo momento è stato prevalentemente servizio pubblico", questo "può assumere una varietà di forme: logiche di mercato nell'ambito della proprietà pubblica, privatizzazione con o senza adesione completa al libero mercato; appalto all'esterno di progetti finanziati da capitali privati e derogazioni di servizi, talora anche senza privatizzazioni o mercato"<sup>6</sup>. Non è azzardato perciò affermare che ci stiamo spostando verso quella fase che Shmel Eisenstadt ha illustrato come "deconsolidamento della democrazia", facendo riferimento a quei processi globali che hanno portato lentamente a indebolirne le cariche propulsive che la democrazia aveva avuto a partire dall'Ottocento fino perlomeno ad arrivare all'ultima grande ondata rivoluzionaria del '68, che aveva avuto una portata globale e contribuito sì ad allargare il campo del politico, allargamento cui ha corrisposto anche una pluralità di atti contestativi verso luoghi dell'alienazione e del dominio fino ad allora rimasti neutrali (famiglia, scuola, manicomio ecc.). A questa espansione tra gli anni sessanta e settanta segue però un riflusso, che vede una crescente dissociazione tra centri politici e collettività sociali. Le pressioni provenienti da un contesto sempre più globalizzato creano una situazione di dispersione delle lotte di classe. Come afferma giustamente Eisenstadt "le tendenze all'indebolimento delle basi istituzionali della democrazia, in particolare delle sfere pubbliche autonome e delle istituzioni rappresentative, sono rafforzate dai processi di globalizzazione e, in particolare, dal tentativo di imporre, attraverso le istituzioni finanziarie internazionali o multinazionali, un'ideologia di mercato radicale. In Europa, queste tendenze sono rafforzate dal fatto che all'interno dell'Unione Europea dominano le istituzioni burocratiche e giudiziarie"<sup>7</sup>.

Fatta questa premessa di carattere generale sugli sviluppi di quello che viene identificato come "crisi della democrazia", occorre ora esaminare più nello specifico ciò che questo discorso implica per l'Unione Europea e per i cosiddetti modelli post-sovrani. Philippe Schmitter si è occupato a lungo di questo delicato tema, ne esamineremo di seguito gli assunti principali per stilarne poi una breve critica. Schmitter identifica il sistema comunitario come *Europolity*, un neologismo che permette di identificare

---

<sup>5</sup> Ivi, p. 60

<sup>6</sup> Ivi, p. 90.

<sup>7</sup> S. Eisenstadt, *Paradoxes of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, (trad. It.) *Paradossi della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 159.

l'UE come un sistema costituzionale di governo *sui generis*, distinto dalla federazione e dalla confederazione. Così facendo Schmitter si colloca nel solco di quelle interpretazioni del modello europeo come "inedito", come *unicum* e dunque all'interno di quel paradigma teorico che abbiamo descritto come post-moderno. Sarebbe stato a nostro avviso più indicato utilizzare il termine Eurarchia, termine che Schmitter sembrava inizialmente tentato ad utilizzare ma che preferisce poi abbandonare per evitare le possibili assonanze negative con il termine giornalistico di "eurocrazia". Più avanti spiegheremo perché questa definizione ci sembra in realtà più appropriata. Il merito di Schmitter sta nell'aver correttamente e, con una solida base scientifica, dimostrato l'incompletezza dell'Unione in termini democratici. "nella sua attuale, provvisoria, configurazione, l'Europolity non è una democrazia e non lo diventerà a meno che e finché i suoi membri non decidano di darsi nuove regole e diritti"<sup>8</sup>. Non si può quindi affermare che l'UE sia democratica solo perché indirettamente i suoi membri, gli stati, lo sono o è richiesto loro di diventarlo. Occorre quindi democratizzare l'Unione, spostando l'accento sull'aspetto dinamico del processo, anziché illudersi che, per riflesso, essa sia di per sé già democratica, nella misura in cui è in grado di assorbire il patrimonio costituzionale, i diritti e le conquiste sociali che si sono sedimentati all'interno degli stati-nazione. Quello che occorre cercare quindi è un modello di democratizzazione di nuovo tipo, andare oltre la democrazia nazionale, oltre il modello di cui abbiamo avuto esperienza sino ad ora. Creare una eurodemocrazia, secondo le parole di Schmitter, vorrebbe dire creare "un regime con un ambito pubblico proprio dove i cittadini di ogni parte dell'insieme siano in grado di assicurare la responsabilità – attraverso la competizione e la cooperazione dei loro *rappresentanti* politici – di *governanti* incaricati di prendere e mettere in atto decisioni vincolanti per tutti i membri della comunità"<sup>9</sup>. L'Europolity di Schmitter rimane tuttavia ancorata a quel modello di democrazia procedurale intesa a massimizzare l'inclusione dei singoli cittadini al processo decisionale. Si tratta dunque di attuare quelle riforme (di democratizzare) affinché la disaffezione, lo scetticismo, così come le forme negative di spettacolarizzazione della politica siano superati e quindi sia garantito un riavvicinamento tra istituzione e cittadini, utilizzando anche quei filtri come i partiti, le associazioni, i gruppi ecc. Schmitter ha una concezione pluralistica della democrazia. La democrazia in sé non esiste, ma ne esistono differenti declinazioni, nonostante Schmitter faccia comunque riferimento ad un quadro tutto sommato liberale, che vede la democrazia come un regime o un sistema di governo in cui chi detta le regole del gioco è sotto-

<sup>8</sup> P. Schmitter, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000 p. 12

<sup>9</sup> Ivi p. 22

posto al vaglio dei cittadini che indirettamente, attraverso i propri rappresentanti, attuano una sorta di competizione (visione schumpeteriana della democrazia). Tuttavia Schmitter classifica la democrazia in tre grandi tipologie: numerica, negoziale e deliberativa, in cui con la prima si intende strettamente il principio di maggioranza, la seconda è il gioco delle aggregazione delle preferenze e la terza è invece quella forma di partecipazione attraverso il dialogo e la conoscenza reciproca. Per Schmitter non c'è una tipologia migliore dell'altra, ma dipende dall'obiettivo che si vuole raggiungere, e dalla politica che si vuole attuare. Anche il discorso sulla democrazia è relativo e funzionale agli obiettivi che ci si vuole prefiggere. Per incrementare la qualità della democrazia Schmitter propone una serie di riforme elencate nel Libro verde stilato per il Consiglio d'Europa<sup>10</sup> e che vanno dal riconoscimento di una cittadinanza universale, a controlli speciali per il sistema di informazione, affinché sia più pluralista, alle facilitazioni per il voto, a di iniziative di supporto ai partiti transnazionali. Proposte, insomma, che vanno nella direzione di un ampliamento dell'accesso alle istituzioni e quindi del tutto interne ad un approccio "quantitativo" della democrazia. Il problema del dilemma democratico tuttavia ci sembra più complesso per essere trattato solo da un punto di vista di semplice accesso, intanto per cominciare esso si distribuisce su diversi livelli (nazionale e sovranazionale)<sup>11</sup>, quindi appare intanto più corretto parlare di un deficit democratico primario e di un deficit secondario. Interessante è poi la distinzione operata da Markus Hoereth per quanto riguarda il deficit democratico di secondo livello, in particolare l'autore si sofferma sulla crisi di legittimità, che viene chiamato "trilemma della legittimità", cioè la distinzione tra *government by the people* (legittimità democratica) *government for the people* (legittimità tecnocratica) e *government of the people* (legittimità sociale). L'aspetto interessante evidenziato da Hoereth è che la relazione che si instaura tra le tre tipologie di legittimità non permette di massimizzare l'una senza penalizzare le altre. Questo dimostra che il problema è molto più ampio del "deficit democratico" e la domanda da porsi è se ci stiamo muovendo piuttosto verso una post-democrazia, o verso modelli di *governance* che hanno cambiato radicalmente il rapporto con la propria fonte di legittimazione.

---

<sup>10</sup> P. Schmitter, A.H. Trechsel, *The future of Democracy in Europe: Trends, Analysis and Reform*, Council of Europe publishing. La neutralità delle proposte di Schmitter, e l'assoluta a-politicità si evince da queste stringate righe: "These recommendations should be «neutral» or «ambidextrous» in the sense that they would not be manifestly designed to benefit one party or political tendency (such as left, centre or right) over another. Ideally, the reforms should also be Pareto optimal in that no existing political party or tendency would suffer from their application and all would benefit".

<sup>11</sup> Cfr. F.W. Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

In conclusione possiamo riassumere quanto segue. L'espressione "deficit democratico" pone in modo improprio un problema reale che riguarda, da un lato, la *legittimità* di quella particolare organizzazione istituzionale che viene chiamata UE, e dall'altro la *partecipazione politica* dei cittadini su scala europea alla determinazione della vita politica di istituzioni sovranazionali. L'espressione "deficit democratico" da un punto di vista teorico politico perciò è piuttosto imprecisa e sembra più il frutto di una semplificazione giornalistica, laddove con questo termine si vuole identificare una mancanza, rimandando, con il termine "deficit", a qualcosa di economicamente calcolabile e oggettivamente misurabile (da un punto di vista meramente quantitativo di disponibilità di documenti e possibilità di accesso alle informazioni, libri verdi, libri bianchi, quindi possibilità formali di interazione siamo di fronte piuttosto ad un "surplus" anche se sono possibilità assolutamente formali). Inoltre questo presunto "deficit" sembra essere un problema specificamente europeo, volendo sottolineare una mancanza di fiducia o la disaffezione verso le istituzioni di Bruxelles. Questo è riduttivo perché si fa risalire la causa della crisi della democrazia alle difficoltà del processo di integrazione europea, quando questa è semmai il sintomo di qualcosa che ha radici molto più profonde e che riguarda la stessa dimensione nazionale e la crisi del soggetto ordinativo moderno *par excellence*, cioè lo Stato.

Il concetto di democrazia di per sé non vuol dire nulla, ha ragione Rousseau nel dire che la democrazia non è mai esistita, "è fatta per un popolo di dei, cioè per un popolo piccolo". Conosciamo solo forme "declinate" di democrazia, storicamente determinate, democrazia "liberale", democrazia "partecipativa", democrazia "maggioritaria", non forme pure di democrazia. Affermare che l'UE è un sistema democratico è quantomeno azzardato, si può parlare di una democrazia post-nazionale in fieri, cioè di una possibilità, di un sviluppo che tuttavia si discosta profondamente da quello che è stato pensato e vissuto come democrazia fino ad ora. La democrazia all'interno della cornice statale è inapplicabile nel contesto europeo. Pensare che si possa, per analogia, estendere il concetto di democrazia statualistico, che è la forma sinora conosciuta, è semplicemente assurdo, primo perché non c'è un'unità politica di riferimento, che è il presupposto della democrazia e secondo perché questa unità politica, se mai ci sarà, non sarà il tipo di unità che abbiamo conosciuti a livello statale e nazionale, ma qualcosa di diverso. Il secondo aspetto è legato al tema della cosiddetta crisi della democrazia. Il modello statale di democrazia è attraversato da una profonda crisi, quindi appare doppiamente fuorviante pretendere una riviviscenza di un modello che già a livello statale mostra delle profonde crepe. Queste crepe sono determinate dallo sfaldarsi della stessa unità politica e della crisi della politica già a livello statale. Lo svuotamento delle istanze democratiche



all'interno dello stato-nazione è un fatto ormai innegabile: la spoliticizzazione crescente e la disaffezione verso la gestione della cosa pubblica, l'antipolitica, la partecipazione che si sta riducendo sempre di più ad una passività richiesta dalla telecrazia, in cui il cittadino diventa un consumatore di politica più che un attore attivo. Lo scollamento tra le *élites* e la società rende sempre più impermeabile l'accesso al processo decisionale. Tutto ciò induce a pensare più ad un modello post-democratico (Crouch) o a un de-consolidamento della democrazia (Eisenstadt). Scambiare l'UE per la causa di questo de-consolidamento è tuttavia errato. Alla base c'è un malinteso che scambia il sintomo per la causa. La soluzione non sta nell'individuare la "sottrazione" delle istanze democratiche da parte dell'eurocrazia, come errato è vedere un gioco a somma zero corrispondente alla sottrazione di sovranità da parte del sistema UE. Non è in atto questo svuotamento, ma crediamo che lo stesso sistema comunitario sia investito da questo processo di de-legittimazione, di sgretolamento dei processi partecipativi, della crisi della politica. La crisi della politica tuttavia non può essere risolta con un ritorno alla politica interna nazionale, semplicemente perché in questa sede rimangono ancora attivi simulacri retaggio dei vecchi sistemi di legittimazione, ma crediamo che sia invece determinante riattivare una concezione della politica, produttiva e realmente incisiva su grandi spazi continentali. Occorre: 1. rimettere in moto una spazializzazione reale e concreta verso spazi differenti da quelli nazionali (non dobbiamo dimenticare che le stesse sovranità statali non sono rimaste intatte dalle modifiche che abbiamo analizzato, ma si sono fuse e per effetto di un'osmosi con altri ordinamenti giuridici si sono profondamente trasformate). Su questo punto sarebbe importante trovare una diversa collocazione dell'Europa rispetto al concetto di Occidente (concetto per altro, come abbiamo cercato di dimostrare nel cap. 1, re-inventato in ambito statunitense che non corrisponde ad una divisione geografica e culturale reale); 2. creare una contrapposizione politica autentica in cui i nuovi soggetti, esclusi e al di fuori della logica contrattualistica/consociativa, ritrovino uno spazio democratico effettivo.

Il problema del processo di democratizzazione dell'Unione europea è poi in stretta relazione con il problema della sua costituzionalizzazione e quindi legato alla natura e al fondamento stesso dell'Unione. La riflessione dovrà tener conto di due concetti cardine del pensiero politico che sono *potere* e *cittadinanza*. Inoltre un aspetto molto importante sarà quello relativo al potere costituente, che affronteremo più avanti<sup>12</sup>, anche attraverso la riflessione del filosofo francese Etienne Balibar, che con la sua teoria della cittadinanza senza comunità, o della sovranità senza Stato, vede un'Europa in costruzione che

<sup>12</sup> Sull'importanza del potere costituente si veda E.W. Boeckenfoerde, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991. Fra gli italiani Pier Paolo Portinaro ha tenuto recentemente delle posizioni analoghe.

non si limita alla conferma di uno spazio del diritto o del mercato, ma nemmeno si fonda su categorie politicamente forti poggianti su una dimensione fortemente identitaria. “L’Europa si costituisce come quello spazio in cui l’autorità del Sovrano è legittimata dalla forza che toglie l’esercizio della forza”<sup>13</sup>.

### 3.1.1. Il cammino verso la costituzione europea

Il processo di costituzionalizzazione europea può esser fatto risalire già all’inizio degli anni cinquanta, dopo la creazione della prima comunità europea, quella del carbone e dell’acciaio (CECA). I primi passi furono mossi dai federalisti, con l’intento di creare una comunità politica e una comunità europea della difesa (1954). Questo era infatti l’obiettivo dei padri fondatori da De Gasperi a Jean Monnet a Robert Schuman, i quali indirizzarono la loro speranza verso la creazione di un continente unito sotto una singola autorità sopranazionale e federale. Il tentativo di creare una comunità politica tuttavia fallì a causa delle singole resistenze nazionali, specialmente della Francia. Progetti significativi furono quelli di De Gasperi del ’54 e quello di Spinelli dell’84, ma furono entrambi condannati a rimanere lettera morta<sup>14</sup>.

Si deve partire, a mio avviso, da una data fortemente periodizzante che è l’89 e dai primi anni Novanta per un rilancio del processo di costituzionalizzazione. A partire da questa data l’Europa può imprimere un’accelerazione per risollevarsi e ripensare un nuovo spazio politico dopo il crollo dello *jus publicum europaeum*. Gli anni Novanta sono decisivi per la Comunità europea, perchè si deve pensare al dopo Maastricht, con il trattato di Maastricht si chiude un’epoca e se ne dovrebbe aprire un’altra. Con Maastricht si arriva al completamento delle mete eminentemente economiche: il mercato unico e le basi per l’euro e si pongono le fondamenta, con l’architettura a tre pilastri, per una politica estera comune e per integrare, seppur con metodo intergovernativo, i settori legati ai delicati temi della giustizia, dell’immigrazione e cooperazione penale. Non a caso, se escludiamo il progetto Spinelli del ‘84, un rilancio in senso costituzionale lo abbiamo proprio a partire dalla fine degli anni Novanta, dopo l’ultimo passo dell’integrazione economica: la moneta unica. La volontà di superare il modello Maa-

<sup>13</sup> E. Balibar, *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma 2004.

<sup>14</sup> Per una ricostruzione di questo periodo storico dal punto di vista della costituzionalizzazione europea cfr. N. Antonetti, *I progetti costituzionali europei: caratteri storici e istituzionali (1953-1994)*, in U. De Siervo (a cura di), *Costituzionalizzare l’Europa ieri ed oggi. Ricerca dell’Istituto Luigi Sturzo*, Il Mulino, Bologna 2001. Cfr anche sul federalismo e sulle radici del discorso dell’unità politica europea C. Malandrino, *Tut Etwas Tapferes – Compi un atto di coraggio. L’Europa federale di Walter Hallstein 1948-1982*, Il Mulino, Bologna 2005.

stricht e di spingersi oltre, dando un segnale forte nella direzione dell'unificazione politica lo abbiamo in questo periodo<sup>15</sup>.

Questo bisogno fu certamente dettato anche dalla situazione internazionale, la cui cornice non era certamente più di tipo bipolare, come nella Guerra fredda, ma al contrario caratterizzata per la presenza di un unico attore egemonico, gli Stati Uniti. Anche il ruolo dell'Europa, come accennato più sopra, cambiò e cessò di essere quello di mero avamposto degli USA contro il comunismo. Dopo l'implosione dell'URSS (1991), per la prima volta l'Europa vide la possibilità di diventare un'autonoma potenza regionale e in questo modo riguadagnare un'indipendenza che era andata ormai persa da tempo. Opportunità comunque costantemente frustrata dalla debolezza della politica interna dell'Europa, anche se gli sforzi erano diretti verso un'integrazione sempre più stretta degli stati europei. La prima guerra del Golfo, l'intervento in Somalia e in Kosovo confermarono un importante cambiamento del diritto internazionale e in particolare evidenziarono un passaggio da una strategia basata sul "potere di deterrenza" ad una sorta di "diritto di intervento" assunto dagli USA con o senza l'accordo dell'ONU o della comunità internazionale<sup>16</sup>. Questo passaggio fu drammaticamente confermato con la guerra in Irak, iniziata nel 2003.

Facendo un piccolo passo indietro possiamo rintracciare il primo "manifesto" di questa nuova Europa nell'appello lanciato dall'allora ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer, durante la conferenza alla Humboldt University di Berlino, il 12 maggio del 2000<sup>17</sup>. Fischer parlò chiaramente della necessità di dare all'Europa una costituzione, sottolineando l'importanza di parlare all'anima degli europei e di creare uno spazio pubblico europeo e una nuova dimensione politica. Questo significava un superamento della visione più strettamente funzionalistica e tecnica dell'Europa. Il discorso di Fischer espresse la richiesta specifica di rompere con l'integrazione dei piccoli passi per cercare le basi di un'unione politica da collocare più vicina ai cittadini, lanciando una democratizzazione su larga scala. Il problema del deficit democratico fu infatti l'elemento centrale della discussione e si inserì ben presto nel cuore del dibattito europeo. Non a caso proprio il *White paper* sulla *governance*, pubblicato nel 2001, fu particolarmente significativo perché anch'esso andava nella direzione auspicata da Fischer:

<sup>15</sup> Sul superamento del "modello Maastricht" si veda in particolare G. Nevola, *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Liviana, Torino 2007.

<sup>16</sup> Su questi argomenti e sulla trasformazione del diritto internazionale si vedano. D. Zolo, *Chi dice umanità*, Torino, Einaudi, 1999. D. Zolo, *La giustizia del vincitore*, Bari, Laterza 2006. G. Preterossi, *L'Occidente contro se stesso*, Bari Laterza, 2003. e D. Chandler, *From Kosovo to Kabul and Beyond. Human Rights and international intervention*, London, Pluto Press 2002.

<sup>17</sup> Cfr. J. Fischer, *Dall'Unione di stati alla Federazione*, in "Affari Esteri", n.127, luglio 2000

una maggior legittimazione dell'UE per contrastare il crescente euroscetticismo che dilagava. Nell'introduzione si legge: "Oggi i leader politici stanno affrontando un vero paradosso: da una parte gli europei vogliono che si trovino soluzioni per i maggiori problemi nelle nostre società. Dall'altra parte i cittadini nutrono una crescente sfiducia nei confronti delle istituzioni e della politica o semplicemente non sono interessati"<sup>18</sup>. La parola chiave per superare quella stagnazione ereditata dal modello Maastricht era perciò "democrazia", filtrata però attraverso la terminologia post-moderna della *governance*.

Il rilancio perciò era urgente e l'occasione venne nel 2001 con il Consiglio europeo di Laeken. Questo consiglio diede il mandato ad una convenzione *ad hoc* (il nome evocò la famosa convenzione di Filadelfia che creò gli Stati Uniti) che ebbe il compito di modificare il trattato e andando al di là degli scopi inizialmente prefissati, produsse quello che venne poi chiamato Trattato costituzionale, una sorta di documento ibrido tra una modifica dei passati trattati e un elemento tipico delle costituzioni, una sorta di *Bill of Rights*, che era poi la Carta dei diritti fondamentali firmata a Nizza nel 2001. L'aspetto più rilevante era un forte aggiustamento alla struttura istituzionale (una presidenza stabile, la creazione del ministro degli affari esteri, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, ecc.). Come sappiamo questo nuovo trattato, che fu impropriamente chiamato costituzione dai *media*, fu ratificato dai governi degli stati membri nell'ottobre del 2004, ma subì un terribile arresto l'anno seguente, nel maggio 2005, con i referendum francese e olandese. Dopo questo scacco le istituzioni di Bruxelles decisero di fermare il processo di ratificazione e dichiararono un periodo di riflessione. L'aspetto macroscopico fu – al di là delle procedure tecniche di ratificazione – l'impossibilità da un punto di vista politico di continuare senza due stati fondatori come Francia e Olanda. Fu preparata quindi una nuova strategia: il piano "D" (Dialogo, Dibattito e Democrazia) che doveva rilanciare un dibattito pubblico, con la speranza di coinvolgere il maggior numero di cittadini per superare l'*impasse*. A mio avviso questo periodo ha avuto, contrariamente alle aspettative, un effetto trascurabile per il rilancio del processo di democratizzazione a cui si era inizialmente pensato e non ha di fatto creato un vero dibattito nella sfera pubblica. Da una parte c'è stata un'attitudine paternalistica da parte dell'*élite* europea che ha portato a mal comprendere le ragioni del no al trattato e che non ha saputo interpretare la dimensione sociale, estremamente composita ed eterogenea del fronte del "No". Spesso si è cercato di vedere nella bocciatura referendaria una semplice espressione di malcontento generalizzato, o il tentativo di sanzionare i propri governi nazionali. E' indubitabile che ci fosse anche questa componente, così

<sup>18</sup> COM(2001) *White Paper on Governance*.

come una componente irriducibilmente euroscettica. Ma è altresì vero che erano presenti anche larghe fasce della popolazione, organizzate in associazioni e comitati, collocate su posizioni tutto sommato europeiste, che esprimevano una critica non solo al testo, ma ad una precisa concezione dell'Europa. Credo, tuttavia, che promuovere una democratizzazione dell'Unione significhi anche accettare senza allarmismi l'ostilità e le critiche che vengono dai popoli (lo strumento del referendum, anche se inadatto, del resto è rimasto l'unica valvola di sfogo, essendosi le occasioni di espressione popolare sempre più ridotte per l'arena sovranazionale). Non credo, fra l'altro, che questo problema del deficit di legittimazione democratica sia facilmente risolvibile con le cosiddette *communication policies* messe in atto a livello istituzionale: un'informazione più efficace e una strategia di riavvicinamento delle istituzioni ai cittadini per colmare la distanza percepita non coglie il punto focale. La legittimazione non nasce dall'organizzazione del consenso, attraverso la capillare diffusione di informazioni, ma necessita di un ingrediente essenziale per le democrazie che è la partecipazione attiva, o quella che John Rawls ha chiamato "l'uso pubblico della ragione". In gioco quindi non c'è solo il riconoscimento di una democrazia formale, ma l'esercizio di un'effettiva democrazia sostanziale attraverso un dibattito pubblico e soprattutto attraverso una politicizzazione di questo dibattito. L'integrazione politica deve passare attraverso un processo *bottom-up*, altrimenti è all'opera solo un dibattito creato a tavolino, o un'operazione di *marketing* che evoca artificialmente una discussione. Un dibattito genuinamente democratico deve nascere da istanze realmente democratiche, cioè deve avere origine in una base che non è la semplice somma di individui-consumatori isolati, ma che si esprime in fenomeni di aggregazioni collettive come gruppi, associazioni, movimenti, partiti che possono rimettere in discussione i risultati stessi delle istituzioni.

Come afferma Pier Paolo Portinaro la stessa battuta d'arresto dei referendum francese e olandese "riflette la difficoltà oggettiva che consegue alla crescente divaricazione tra la costituzione intesa in senso materiale, come è venuta configurandosi nel tempo e trovando la ratificazione dei trattati, e la costituzione in senso formale che dovrebbe sancire il trapasso dall'integrazione economica a quella politica, e che continua ad essere ispirata ai principi del costituzionalismo dello Stato liberal-nazionale classico"<sup>19</sup>. Secondo Portinaro in gioco c'è un passaggio di paradigma che vede sempre di più la divaricazione tra *gubernaculum* e *iusdictio*, cioè tra centralità del potere legislativo e principio democratico-rappresentativo, e governamentalità. L'allontanamento del *guberna-*

<sup>19</sup> P. P. Portinaro, *Repubblica, Stato, impero. La costituzione introvabile dell'Unione europea*, in P. Butti de Lima (a cura di) *Atti del convegno di studi Idee d'Europa San Marino, Antico Monastero di Santa Chiara 9-10 giugno 2006*. p. 145.

*culum*, che simboleggia l'accentuazione del potere esecutivo e l'autonomizzarsi della sfera tecno-giuridica è quello che da un punto di vista ideologico si traduce nel massimalismo giuridico e minimalismo politico, come ha avuto modo di argomentare Antonio Cantaro<sup>20</sup>. C'è poi un secondo elemento di debolezza di questa pausa di riflessione: la debole reazione dei cittadini europei e l'incapacità di trasformare questo variegato e plurale "no" in qualcosa di politicamente effettivo. In particolare i movimenti e le associazioni non sono sembrati molto attivi ad intercettare questi sentimenti negativi e critiche e incanalarli in un progetto e in una strategia positiva e costruttiva in senso politico. Non c'è stato, in pratica, al di là di una generalizzata eterogenea e variopinta protesta, un discorso unificante che lasciasse presagire all'articolazione di quello che, seppur blandamente, può essere ricondotto ad una forma di potere costituente. Infatti l'occasione per superare l'*impasse* costituzionale fu data ancora una volta in ambito intergovernativo e non dai cittadini. Nello specifico fu sotto la presidenza tedesca del consiglio, con Angela Merkel che si pose fine alla pausa di riflessione. Il documento decisivo fu la Dichiarazione di Berlino del marzo 2007, che fu firmata, non a caso, durante il cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, per cercare anche un'evocazione simbolica. Certo è che il richiamo politico era questa volta molto più debole di quello della Convenzione. Dopo alcune frasi retoriche, la Dichiarazione semplicemente ricordava che "con la unificazione europea un sogno delle prime generazioni era diventato realtà. La nostra storia ci ricorda che occorre proteggere questo per il bene delle future generazioni e per questa ragione dobbiamo sempre rinnovare la forma politica degli europei e tenerla ben salda nel tempo. Ecco perché oggi siamo uniti nell'intento di mettere l'Unione europea su rinnovate basi comuni prima delle elezioni del Parlamento europeo nel 2009"<sup>21</sup>.

A questa dichiarazione seguì poi il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 che diede il mandato ad una conferenza intergovernativa per redigere il Trattato di Riforma che avrebbe emendato i precedenti trattati e avrebbe sostituito il trattato costituzionale. Il Trattato di Riforma fu poi chiamato Trattato di Lisbona e fu adottato il 13 dicembre del 2007 e ora è in corso di ratifica. Subì un primo arresto nel giugno 2008 con il referendum irlandese che lo bocciò, ma ripetuto l'anno successivo (ottobre 2009) venne approvato. Nel momento in cui stiamo scrivendo si attende la firma della Repubblica Ceca, l'ultimo passo verso una tortuosa approvazione che ne vedrà l'entrata in vigore, con tutta probabilità, nel gennaio 2010. Questo nuovo trattato in realtà mantiene inalterate

<sup>20</sup> A. Cantaro, *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Edizioni Dedalo, Bari 2003.

<sup>21</sup> Dichiarazione di Berlino, 25 marzo 2007 in [http://europa.eu/50/docs/berlin\\_declaration\\_it.pdf](http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_it.pdf)

molte delle novità contenute nel trattato costituzionale, anche se sono state abbandonate tutti i riferimenti propriamente classici di un testo costituzionale. Come disse Giuliano Amato, nelle vesti dell'allora vicepresidente della Convenzione il trattato anziché nascere femmina era nato maschio. E infatti il nuovo trattato, tolti quegli elementi che più urtavano le sensibilità sovraniste come quelle inglesi, riprende in larga parte gli aggiustamenti istituzionali (la doppia maggioranza, la presidenza stabile, il doppio cappello per l'alto rappresentante PESC, l'aumento dei poteri del PE ecc.) che erano inclusi. Il vero problema allora come oggi è che secondo un'affermazione di Dieter Grimm "signori dei trattati rimangono gli stati"<sup>22</sup> siamo ancora ben lontani dal passaggio da un "potere di revisione" ad un "potere costituente".

### *3.1.2 Costituzionalismo e patriottismo costituzionale. Jürgen Habermas e la teoria dell'agire comunicativo applicata al contesto europeo*

Il dibattito teorico sull'Europa costituzionale ormai ha raggiunto una vasta e sterminata mole di contributi. Heidrum Friese e Peter Wagner, cercando di formulare una teoria culturale del sistema politico in Europa, individuano sommariamente due differenti approcci: "l'Europa degli stati nazione", da un lato, e "la comunità europea dei valori", dall'altro. A queste due originarie concezioni possiamo far risalire le filosofie politico-giuridiche che hanno influenzato il dibattito che qui prendiamo in esame, e che Sergio Dellavalle ha ben riassunto nello schema olismo/individualismo. Una dicotomia che considera, da un lato, la dimensione della comunità nazionale incarnata nel popolo come la fonte originaria del potere e dunque incentrata sul primato dello Stato, e dall'altra, un approccio "individualista" che sposta l'attenzione su di diritti e sulla capacità performativa delle strutture sovranazionali<sup>23</sup>. Una terza via può essere individuata nel paradigma comunicativo che tenta di superare la diatriba olismo/individualismo ed è quella che potremmo definire "repubblicanesimo europeo", di cui la più pronunciata versione può essere individuata negli scritti "postnazionali" di Jürgen Habermas. "Impegnato nella

<sup>22</sup> D. Grimm, *Una Costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino 1996.

<sup>23</sup> Cfr. S. Dellavalle, *Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano 2002. "Si tratta della dicotomia che contrappone la tradizione olistica, da un lato, secondo cui il popolo nella sua totalità presenta un'entità ontologicamente diversa e assiologicamente superiore rispetto alla somma degli individui che lo compongono, all'individualismo dall'altro, per il quale l'insieme socio-politico altro non è che la somma ordinata dei singoli che lo costituiscono" p. 10.

democrazia, egli considera sotto il profilo normativo un'Europa repubblicana che non può essere derivata da strutture socio-politiche esistenti, ma che esige di essere costruita con determinate risorse nella data situazione di necessità"<sup>24</sup>. Partiremo quindi dalla riflessione teorica del filosofo francofortese per analizzare il problema della costituzionalizzazione dell'Unione europea e per chiarire i nessi con una sua possibile democratizzazione.

Habermas in *Die Postnationale Konstellation* affronta innanzitutto il problema dell'obsolescenza di un modello stato-centrico, "lo «stato territoriale», la «nazione» e una «economia nazionale» costituitasi entro le frontiere nazionali formano i tre elementi di una costellazione storica in cui il processo democratico poté assumere configurazione istituzionale più o meno convincente.[...] Ma proprio questa costellazione viene ora messa in questione dagli sviluppi che sotto l'etichetta di globalizzazione suscitano oggi generale interesse"<sup>25</sup>. La sfida politica viene inquadrata da Habermas nella dissoluzione di quel nesso che legava il processo democratico al cosiddetto *state-building*, all'avanzamento e al consolidamento dello Stato, ovvero a quella lenta e laboriosa auto-limitazione della sovranità interna che la storia del costituzionalismo ha fatto coincidere con l'affermazione dei diritti individuali, politici e sociali. Venuta meno questa costellazione stato-centrica moderna – ma all'interno della quale nasceva e si sviluppava anche la democrazia – come è possibile trovare una nuova risposta politica nella costellazione postnazionale? Se è vero che il declino delle frontiere, sempre più porose e permeabili, ha fatto in modo di allentare quel vincolo tra cittadini e nazione, che era stato alla base delle prime autodeterminazioni democratiche, come è possibile ora riattivare questo processo? Il popolo-di-stato, come lo chiama Habermas, ha dovuto trasformarsi in una "nazione di cittadini" per darsi una struttura e una sua precisa identità regolata e "culturalmente integrata". L'idea di nazione è stata necessaria per creare una comunità politica, un'identità collettiva sorretta da una solidarietà civica. Senza la nazione il popolo, che rimaneva un'entità non strutturata e amorfa, non avrebbe potuto creare quella "solidarietà fra estranei", principio che è alla base del concetto di *citoyen* e dello Stato di diritto. Quindi la costruzione del "noi" è stato inizialmente possibile grazie alla nazione, che ha saputo coniugare il senso di appartenenza basato su valori, tradizioni, storia e lingua comuni ad un'idea di collettività regolata dal diritto. Attraverso un processo di identificazione con un territorio amministrato dallo Stato, il popolo si è trasformato len-

<sup>24</sup> H. Friese, P. Wagner, *La repubblica europea. Verso una filosofia politica dell'integrazione europea*. In H. Friese, A. Negri, P. Wagner (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Manifestolibri, Roma 2002.

<sup>25</sup> J. Habermas, *Die postnationale Konstellation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998 (trad. it.) *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano 1999. p. 32.



tamente in società civile<sup>26</sup>. Il consolidamento di questo processo lo si è avuto con l'affermazione del *welfare state*, cioè quando si è portato a compimento quel cammino che dai diritti civili, passando per i diritti politici, ha portato anche al consolidamento dei cosiddetti diritti sociali all'interno di un sistema organizzato su una redistribuzione equa delle risorse<sup>27</sup>. Tuttavia, per Habermas, questo processo ha funzionato fino al momento in cui l'orizzonte del moderno si basava su un legame sociale dominato dallo stato-nazione e dalla sua indiscussa sovranità. Situazione che nel corso del Novecento è andata sempre più a deteriorarsi fino a culminare, verso la fine degli anni settanta, con una brusca accelerazione verso un modello ordinativo non più incentrato sull'esclusività della sovranità statale. "A comandare ora non è più chi ha la sovranità sul territorio, bensì chi dispone della velocità superiore, e questo fatto sembra minacciare l'autonomia dello stato nazionale"<sup>28</sup>. Vengono meno le capacità performative di questa figura fondamentale del moderno, lo Stato, a causa della moltiplicazione delle sfide e delle pressioni globali. Gli stati quindi faticano a governare questa nuova situazione che vede il dispiegarsi di tutta una serie di fenomeni che caratterizzano il mondo globalizzato (dai problemi energetici, al surriscaldamento del pianeta, dalle organizzazioni criminali, ai flussi migratori ecc.). Nuovi soggetti, non solo pubblici, sono entrati con prepotenza in gioco (Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale, agenzie transnazionali che operano sulla sanità, sul traffico commerciale, sul controllo aereo, sulle telecomunicazioni ecc.) e scavalcano l'autorità statale, essendo più performanti, e più adatte a gestire fenomeni che travalicano le frontiere territoriali. Questa diminuzione di *auctoritas* dello Stato non inerte solo la capacità di governo, ma, parallelamente, produce quello che Habermas chiama "vuoti di legittimità". La frammentazione della sovranità porta come conseguenza dei contraccolpi che si traducono in un'analogia frammentazione politica, sfrangiando e riducendo i contesti democratici in cui si erano iscritte le relazioni nel modello stato-centrico. Sarebbe che solo lo Stato, nonostante il suo indebolimento

<sup>26</sup> Sul concetto di nazione e popolo è fondamentale il contributo di Ernest Renan, tra i maggiori esponenti del positivismo e sostenitore della Terza Repubblica francese, scrittore, orientista e storico del cristianesimo. "La nazione è dunque una grande solidarietà, costituita dal sentimento dei sacrifici compiuti e da quelli che si è ancora disposti a compiere insieme. Presuppone un passato, ma si riassume nel presente attraverso un fatto intangibile: il consenso, il desiderio chiaramente espresso di continuare a vivere insieme. L'esistenza di una nazione è (mi si perdoni la metafora) un plebiscito di tutti i giorni, come l'esistenza dell'individuo è un'affermazione perpetua di vita", E. Renan, *Che cos'è una nazione?* (1882), Donzelli editore, Roma 1998. p. 16.

<sup>27</sup> Si veda sull'ormai classica tripartizione diritti civili, politici e sociali T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London 1992; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002.

<sup>28</sup> J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, op. cit. p. 40. Habermas individua tre aspetti dell'esautoramento dello Stato nazionale: "a) la perdita delle capacità statali di controllo, b) i crescenti deficit di legittimazione all'interno del processo decisionale, c) la crescente incapacità di fornire prestazioni di guida e di organizzazione che siano efficaci sul piano della legittimità" Ivi, p. 107.

materiale, sia in realtà ancora l'unica forma in grado di accogliere istanze democratiche e quindi capace di raccogliere una legittimazione politica. Questo è spiegato con il fatto che lo Stato rimane ancora l'unico depositario di garanzie di tutela individuale, nonché unica grandezza collettiva simbolica di riferimento. Dopotutto il monopolio della forza legittima, weberianamente intesa, rimane ancora una prerogativa statutale. Alle spinte disgregatrici della globalizzazione, quindi, si oppongono spinte opposte, che vanno verso un ritorno allo Stato, visto come unica fonte di garanzia. La tendenza opposta al fenomeno di apertura della globalizzazione è, perciò, quella di richiudere lo spazio nazionale o locale, rimesso in discussione dai flussi globalizzanti. Habermas legge in questi fenomeni di ritorno e di ripiegamento verso il particolarismo, un impulso di arretramento al premoderno, un passo indietro, una fuga e quindi una reazione dettata dalla paura e dall'istinto di protezione, più che una consapevole scelta politica. L'illusione di preservare le conquiste democratiche arroccandosi sulle identità nazionali escludenti non è una soluzione che sappia cogliere in modo adeguato le sfide della globalizzazione. "L'ordinamento democratico non è per nulla legato al radicamento mentale in una nazione intesa come comunità politica di destino. La forza dello stato democratico sta anzi nel poter riempire i vuoti dell'integrazione sociale a partire dalla partecipazione politica dei cittadini"<sup>29</sup>. Dunque la partecipazione politica, la riattivazione della politica e l'affermazione di istanze democratiche devono basarsi non tanto su una comunità di destino, ma su una comunità dialogante di cittadini. La nuova costellazione postnazionale impone che si affermi un'idea di comunità nuova, non più fondata sulla solidarietà civica della nazione, ma su un "patriottismo costituzionale", concetto centrale nel pensiero politico habermasiano. Il patriottismo costituzionale non è nient'altro che il senso dell'appartenenza costruito sul riconoscimento e sulla cittadinanza multiculturale. Un riconoscimento che si basa sull'intersoggettività e sulla profonda convinzione teorica dell'agire comunicativo. Questo riconoscimento si fonda quindi su un dialogo civico fondato su regole condivise che travalichino i singoli stati-nazione. Il diritto, nella sua essenza universale, non può rimanere confinato in un ordinamento chiuso e particolare come lo Stato, ma deve proiettarsi fuori, avere una vocazione planetaria, o, come vedremo, dovrebbe perlomeno avere una vocazione europea. La de-nazionalizzazione del sistema politico, unitamente al rifiuto dell'affermazione esclusiva delle subculture e all'irrigidimento dei singoli particolarismi, costituiscono il presupposto del pensiero politico di Habermas, il quale pone come condizione del "patriottismo costituzionale" la continua apertura verso l' "altro", l'ibridazione di identità che non possono essere concepite come dei blocchi omogenei e statici, ma come una continua interazione che ne

---

<sup>29</sup> Ivi, p. 53

determina il cambiamento interno e un adattamento policontestuale. Habermas infatti insiste su due diverse modalità di coordinamento dell'agire sociale: le "reti" e il "mondo-di-vita". Espressioni che indicano un'integrazione di tipo funzionale, basato sul modello comunicativo, funzionalmente aperto al continuo "traffico" e "commercio" fra individui. I sistemi reticolari creano mondi-di-vita, cioè ambienti caratterizzati da una collettività non più legata allo spazio statale chiuso, ma coinvolti in una dinamica di continua apertura che assimila di volta in volta individui in nuovi rapporti di convivenza sociale, organizzando nuovi sistemi di norme e dando luogo ad interazioni di tipo reticolare. Il mondo-di-vita che si era strutturato intorno al binomio sovranità popolare e diritti si era chiuso nella nazione, dove aveva trovato il proprio centro, ora la moltiplicazione di centri dà luogo a una nuova apertura, a un policentrismo dinamico che si potrebbe definire "universalismo delle differenze". È un sistema che trova analogie con i modelli post-sovrani e che si avvicina, anche se da una prospettiva più critica, verso quei modelli postmoderni che abbiamo analizzato più sopra. Secondo le parole di Habermas: "la solidarietà civica deve ora presentarsi come un universalismo sensibile alle differenze [*differenempfindlicher Universalismus*]. La globalizzazione costringe, per così dire, lo stato nazionale ad aprirsi internamente a una pluralità di forme-di-vita culturalmente estranee (oppure nuove). Nello stesso tempo la globalizzazione riduce il raggio d'azione dei governi nazionali e costringe lo stato sovrano ad aprirsi esternamente nei confronti dei regimi internazionali"<sup>30</sup>. Questo approccio teorico porta Habermas a considerare l'Unione europea come il primo tentativo di creare una democrazia postnazionale.

Il filosofo francofortese non nega la funzione unificante che ebbe la nazione in un certo periodo storico, ma, al contempo, ne riconosce il carattere "costruito", artificiale e non originario. Il soggetto "nazione" è servito per determinare un superamento di un mondo-di-vita chiuso nel tradizionalismo e fondato su privilegi feudali e ha contribuito a creare una forma di solidarietà basata su un'autocomprensione egualitaria che si è poi trasferita nello Stato di diritto e nello Stato costituzionale. Tuttavia "se questa forma d'identità collettiva è dovuta agli esiti di una spinta astrattiva (*Abstraktionsshub*) che è già stata capace di trasformare la coscienza locale e dinastica in una coscienza nazionale e democratica, perché non dovremmo intendere come proseguibile questo processo di apprendimento?"<sup>31</sup>. La possibilità di trasferire questo processo di apprendimento su un altro livello di integrazione è quello che in letteratura viene denominato *domestic analogy*, cioè l'idea che si possano riportare determinate esperienze e pratiche discorsive da

---

<sup>30</sup> Ivi, p. 64

<sup>31</sup> Ivi, p. 87.

un piano già consolidato (interno) ad uno piano esterno, su una dimensione geografica in scala. A Habermas sembra possibile attuare questo trasferimento a livello europeo. Le spinte verso una democratizzazione sono le medesime dettate dall'istituzionalizzazione della comunicazione civica, solo che mentre la nazione è riuscita ad incidere e ad agire sul piano statale, occorre qualcosa di alternativo che agisca, su scala più grande, in Europa. La coscienza europea può essere dunque, in modo analogico, questa nuova forza, il patriottismo costituzionale è lo strumento per raggiungere questo obiettivo. Quello che sembra trascurare Habermas è tuttavia l'aspetto politico-conflittuale dei rapporti sociali. Se è vero che le nazioni sono costruzioni artificiali, è altrettanto vero che il passaggio ad una piena affermazione dello stato di diritto è avvenuto attraverso liberazioni nazionali che si sono caratterizzate per delle contrapposizioni di blocchi di ostilità e divisioni escludenti. Inoltre all'interno dello spazio statale si sono poi determinati dei movimenti politici che hanno cambiato gli assetti del potere non in modo pacifico, ma, ancora una volta, attraverso lotte specifiche contro sistemi di potere oppressivi. Habermas sembra tuttavia relegare questo aspetto della formazione della volontà generale ad un mondo precedente l'avvento dell'era postmoderna, quando le contrapposizioni erano ancora chiaramente identificabili e concentrate, ora, in un mondo frammentato, la dispersione dei centri e la moltiplicazione delle rivendicazioni non ammettono più un soggetto unitario rivoluzionario contro un potere monolitico e oppressivo. Il pullulare di molteplici richiami, di *claims* che arrivano da più parti, di istanze di cambiamento e di rivendicazioni di interessi rende velleitaria ogni tipo di organizzazione politica che pretenda di raccogliere in un unico messaggio veritativo la pluralità delle contestazioni e di proporsi come un modello unico di cambiamento. La dimensione conflittuale finisce per essere stemperata, nella concezione di Habermas, in una pratica "discorsiva" della democrazia. Questo approccio si discosta sia dalla tradizione liberale che da quella repubblicana classica, in cui la partecipazione è intesa in senso volontaristico, mentre Habermas, in un'ottica neo-kantiana, punta invece ad una valorizzazione della democrazia in senso epistemico, attraverso un nuovo "uso pubblico della ragione". In questo modo il filosofo interpreta la legittimazione democratica non solo attraverso i concetti classici legati alla formazione della volontà generale (partecipazione, movimenti, rivendicazioni ecc.), ma attraverso un sistema che si iscrive in un reticolo di procedure e dialoghi costituzionalmente garantito.

Nei saggi raccolti nel volume *Die Einbeziehung des Anderen*, emerge la possibilità di progettare una integrazione sociale che poggia su elementi universalistici concreti, senza ricorrere al particolarismo incentrato sul primato naturalistico della nazione. L'idea repubblicana ha tentato un superamento di questo tipo di integrazione basata sul

popolo originario. “Appellarsi alla nazione «organica» significa così cancellare la contingenza e l’arbitrarietà storica dei confini politici, trasfigurandoli con un’aura di «sostanzialità contraffatta» [*nachgeahmte Substantialität*] e legittimandoli in base all’origine etnica”<sup>32</sup>. Il nazionalismo sebbene fosse stato capace, in passato, di raccogliere quelle istanze universalistiche che aiutarono alla costruzione dello stato di diritto e quindi di porsi al servizio di obiettivi repubblicani, si è trasformato, radicalizzandosi, in ideologia imperialista e razzista rivolgendosi contro quei medesimi principi per cui aveva combattuto. Per Habermas ci si deve liberare di questo pesante fardello, la coscienza nazionale deve essere trasfigurata in qualcosa di più ampio. “Oggi, nel momento in cui lo stato-nazione si trova minacciato all’interno dall’esplosione del multiculturalismo e all’esterno dai problemi della globalizzazione, ci chiediamo se esiste ancora – in ordine alla possibilità di coniugare «nazione di cittadini» e «nazione etnica», ordine giuridico e cultura popolare – un equivalente altrettanto funzionale”<sup>33</sup>. Appare evidente che l’omogeneità culturale, che era una caratteristica peculiare dello stato, non è più una prerogativa delle moderne società post-sovrane. Ma anche se questa omogeneità è andata persa, il cortocircuito della coppia repubblicanesimo/nazionalismo – un sodalizio che aveva pur fatto nascere il moderno concetto di cittadinanza – non deve costituire una fonte di preoccupazione per i valori democratici stessi. Si tratta piuttosto di trovare forme politiche appropriate che sappiano raccogliere la sfida di una nuova idea di cittadinanza, una nuova idea di patto sociale, sganciandosi dal piano delle identità prepolitiche. “La democrazia dovrà trovare remunerazione non soltanto nei termini di un diritto alla libertà privata e alla partecipazione politica, ma anche nei termini di un godimento profano di diritti alla ripartizione sociale e culturale. I cittadini devono poter sperimentare il valore d’uso dei loro diritti anche nella forma della sicurezza sociale e del riconoscimento reciproco di forme-di-vita culturali diverse”<sup>34</sup>. Il riferimento implicito è al *welfare state*, a quella particolare creazione europea, e unicamente europea, che ha saputo coniugare efficienza e giustizia sociale, che ha saputo mantenere in equilibrio istanze individuali e bisogni collettivi. Un’organizzazione del benessere che appare tuttavia in crisi, almeno dalla fine degli anni settanta.

<sup>32</sup> J. Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen. Studie zur politischen Theorie*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1996 (trad. it.) *L’inclusione dell’altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998. p. 129

<sup>33</sup> Ivi, p. 130.

<sup>34</sup> Ivi, p. 132

### 3.1.3. Sfera pubblica e diritto internazionale

Non si riesce a comprendere pienamente questa posizione senza un breve excursus sulle premesse teoriche da cui parte Habermas, soprattutto sulla nozione di opinione pubblica che occupa una posizione centrale nella sua filosofia e sulla nozione di ragione comunicativa, che nell'opera *Teoria dell'agire comunicativo* ha segnato il definitivo abbandono della teoria critica e dell'approccio "negativo" alle scienze sociali<sup>35</sup>. Nel saggio *Strukturwandel der Öffentlichkeit* sono gettate le basi per un'idea di opinione pubblica intesa come spazio dell'incontro intersoggettivo di istanze dialoganti. La sfera pubblica è quindi una sfera autonoma, contraddistinta da una razionalità particolare, in cui non solo vengono negoziati interessi particolari (concezione liberale) ma vengono altresì a modificarsi gli stessi rapporti e le identità in discussione. Non a caso Habermas fa coincidere questo fenomeno agli inizi del Settecento con la messa da parte, grazie al concetto di *citoyen*, delle differenze di *status*. L'autonomia della borghesia, la distinzione tra bene pubblico e privato, garantiva anche il formarsi di uno spazio dialogico che non teneva più conto delle differenze date dai privilegi. L'autonomizzarsi dell'individuo permetteva quindi anche la creazione di uno spazio pubblico non radicato nei particolarismi comunitari, ma potenzialmente aperto, in applicazione del principio dell'uguaglianza, ad una discussione non predeterminata. L'opinione pubblica è quella sfera che genera un'articolazione polifonica di voci differenti e quindi mette in crisi il centralismo dell'autorità concepita in modo monocratico. Le "strutture discorsive" diventano perciò, nella riflessione di Habermas, assolutamente preminenti rispetto al tema della formazione della volontà generale<sup>36</sup>, e quindi all'esigenza di trovare una forza omogenea "all'attacco", costituente, pura e originaria, che porti ad un potere costituito. Il problema della sovranità popolare è quindi sostituito da un discorso funzionale sulla capacità o

<sup>35</sup> Per un inquadramento teorico dell'opera di Habermas e sui rapporti con la teoria critica e il marxismo si veda S. Petrucciani, *Introduzione a Habermas*, Laterza Roma-Bari, 2000. D. Held, *Introduction to Critical Theory. Horkheimer to Habermas*, Hutchinson, London 1980. S. Maffettone, *Critica e analisi, Saggio sulla filosofia di Jurgen Habermas*, Liguori, Napoli, 1980.

<sup>36</sup> Cfr. su questo aspetto il recente lavoro di Patrizia Nanz, che partendo da un approccio habermasiano ne costituisce anche un avanzamento. Nanz, con l'idea di comunicazione "senza soggetto", sottolinea infatti un aspetto centrale della teoria dell'agire comunicativo, cioè l'impersonalità della struttura comunicativa, che giustifica il ricorso di Habermas al meccanismo procedurale come fondamento della democrazia. Cercando di problematizzare il concetto di sfera pubblica, Nanz afferma che essa ha sempre coportato frammentazione e conflitto, e non è un'entità omogenea (come de resto non lo era il popolo per Habermas). Nella dimensione pubblica si sono sempre posizionati contro-pubblici subalterni, allo scopo di creare discorsi alternativi, in contestazione con l'opinione pubblica dominante (operai, minoranze, ecc.). Aggiungerei, inoltre, che in questo caso le medesime "strutture comunicative", reputate universalmente valide, saltano e cedono il posto a strutture e linguaggi diversi. Cfr. P. Nanz, *Europolis. Un'idea controcorrente di interazione politica*, Feltrinelli, Milano 2009 pp. 50-56. "La concezione habermasiana della sfera pubblica non riesce a render conto né del dominio (della repressione basata sulla differenza di genere, di razza o di classe) né dell'esclusione della sfera pubblica" p. 58.

meno di inclusione di una ragione orientata comunicativamente verso costituzione di un'opinione pubblica. Come vedremo in seguito qui sta la differenza fondamentale con filosofi della democrazia radicale come Balibar.

Per Habermas dunque si deve andare al di là di una comunità politica omogenea culturalmente integrata capace di accogliere istanze integrativa dalla dimensione transnazionale. Un modello discorsivo e partecipativo rappresenta per Habermas questo superamento. L'Europa rappresenta il laboratorio, o meglio il cantiere, di questa democrazia a venire, post-nazionale. Il dialogo interculturale, l'intreccio tra molteplici voci che si strutturano però in un processo di istituzionalizzazione è il requisito per un passaggio da modello stato-centrico ad una nuova "comunità immaginata" (Anderson) che si fonda sull'autocomprensione normativa e sull'inclusione dell'altro. Il paradigma della democrazia deliberativa può essere letto anche in modo critico, come fa Patrizia Nanz, e non puramente proceduristico e normativo, insistendo sull'ipotesi "interdiscorsiva e sul patriottismo costituzionale *contestuale*. Questa variante dell'approccio habermasiano classico ammette la difficoltà dell'applicazione della cosiddetta *domestic analogy*, che può portare ad una sorta di euronazionalismo, preferendo invece insistere sul carattere plurale ed eterogeneo dell'opinione pubblica, sulle irriducibili differenze, fatte giocare in senso universalistico. La peculiarità dell'Europolis, come la chiama Nanz, starebbe proprio in questo non essere un crogiuolo di culture, ma piuttosto una sorta di arcipelago, un *pastiche* che si struttura in "campi di battaglia per discorsi contrastanti"<sup>37</sup>. Il motto "uniti nella diversità", esprimerebbe proprio questa idea di una molteplicità che rimane distinta, esprime particolarità che per tradizione, storia, lingua rimangono se stesse nel modificarsi reciproco. Il destino dell'Europa forse sta proprio in questa natura plurale e conflittuale dei suoi membri. L'idea del multiculturalismo europeo è quindi un multiculturalismo profondamente diverso da quello statunitense, per esempio, in cui l'accento è tutto posto sulla fusione, nel motto *e pluribus unum*, sta proprio l'idea federale di unione e di fusione nel tutto. In Europa questo non è possibile, poiché le culture rimangono tali, ma si differenziano al loro interno, si rimettono continuamente in gioco, non si fondono, ma condividono valori e si riconoscono in modo reciproco. *E pluribus plura!*

Secondo un recente commento di MacCormick, la critica al modello habermasiano alla *domestic analogy* può essere interpretata anche nel senso di una mancata corrispondenza tra crisi del *Sozialstaat* e rilancio su scala europea. Secondo MacCormick è un vizio pseudormantico cercare in un modello sociale europeo un nuovo processo di democratizzazione. Il sistema europeo, come già intuito dalla Nanz, è irriduci-

---

<sup>37</sup> P. Nanz, *Europolis*, op. cit., p. 69.

bilmente plurale, variegato e molteplice e tuttalpiù si può parlare di un *Sktoralstaat*, uno stato diviso per settori di competenza che genera piuttosto una “multiple policy Europes”, una pluralità di Europe a seconda del settore (che si prende in considerazione trasporti, energia, commercio, difesa, ecc.). Un *Sektoralstaat*, concetto simile a quello visto in precedenza da Majone, sembra un’ipotesi più probabile rispetto all’idea di una democrazia post-nazionale.

La stessa costruzione dell’identità nazionale è stata per Habermas un lento processo storico che attraverso la mobilitazione di massa, le guerre, e poi ai processi educativi, la scolarizzazione e la diffusione dei mezzi di comunicazione, ha saputo creare coesione. Ma questo non era niente di dato etnicamente a priori. Non solo, lentamente il senso di appartenenza ad una nazione si è trasfigurato nel riconoscimento collettivo in determinati valori sanciti dalle costituzioni. “L’identificazione con lo Stato si tramuta in un alla costituzione”<sup>38</sup>, i principi costituzionali, la solidarietà civica regolata giuridicamente diventa, per così dire, la seconda patria. Il riconoscersi nel quadro di un diritto, frutto di conquiste sociali, sancisce il passaggio verso una comunità più ampia. Questo metodo induttivo, composto di spinte verso una democrazia discorsiva è il requisito per poter creare un senso di appartenenza anche a livello europeo, mediata dal diritto. Il patriottismo costituzionale, secondo il principio della *domestic analogy*, dovrebbe quindi riproporsi su scala europea e quindi dovrebbe concepire il diritto, e la costituzione, in modo autonomo rispetto allo Stato. Quello che Habermas auspica è lo sganciamento del concetto di costituzione da quello di Stato. Cercare una costituzione senza Stato è la sfida che si pone alla costruzione europea nel XXI secolo. ciononostante il filosofo francofortese si rende conto che si tratta di un processo lento e, per ora, in una fase ancora embrionale, “dal punto di vista storico, gli Stati nazionali sono sorti da situazioni rivoluzionarie nelle quali i cittadini si sono conquistati le loro libertà contro un potere statale oppressivo. Questa passionalità manca alle costituzioni post-nazionali, perché esse nascono da una situazione del tutto diversa”<sup>39</sup>.

Habermas non si arrende né al disegno neoliberista di un mercato mondiale, in cui le magnifiche sorti della globalizzazione e la piena fiducia nel principio dell’efficienza del mercato sostituiscono le istanze di giustizia sociale, né reputa che la variante “globalista”, protesa verso la realizzazione della democrazia mondiale, sia una strada necessaria per correggere la deriva economicista. Ma neppure indietreggia verso la chiusura dei di-

---

<sup>38</sup> Ivi, p. 66.

<sup>39</sup> Ibidem



ritti e delle conquiste all'interno dello stato sociale, nell'ottica puramente volontaristica di un arroccamento difensivo verso l'esterno, giustificato con l'appartenenza ai particolarismi etnici o nazionali. Il diritto ha, per il filosofo di Francoforte, una vocazione universale che va oltre i confini della nazione e a cui le comunità si devono rapportare quando intendono costruire uno spazio che fonde prima di tutto questo tipo di valori normativi. Si tratta di trovare una via che guardi verso unità politiche più grandi e modelli di integrazione diverse da quelle nazionali, ma, allo stesso tempo, che sappia distinguersi dal primato dell'economia sancito dalla globalizzazione<sup>40</sup>. La prospettiva della politica interna mondiale (*Weltinnenpolitik*) “una infrastruttura efficiente però, nello stesso tempo, non sganciata dai processi democratici di legittimazione”<sup>41</sup> è la soluzione caldeggiata da Habermas. Una prospettiva che trova una sua immediata applicazione nella costruzione europea. La crescente domanda di un ruolo attivo dell'Europa, connessa con l'esigenza di superare un modello basato sull'integrazione “negativa”, è ben sintetizzato da Habermas: “Finchè si trattava soltanto dell'istituzionalizzazione di eguali libertà di scambio, era sufficiente obbligare i governi ad abolire le limitazioni alla concorrenza, quindi a *non fare più* qualcosa. Invece i governi debbono *fare qualcosa* se intendono accordarsi su questioni politiche ancora sottoposte a gestione nazionale”<sup>42</sup>. Una politica interna mondiale obbliga invece gli stati ad un'apertura non solo di tipo funzionale, ma anche politica. Secondo Habermas dopo due guerre mondiali, e dopo gli eccessi del nazionalismo radicale, le relazioni fra il nazionalismo e il repubblicanesimo, che avevano portato alla creazione alle moderne democrazie statali, si sono indebolite. Occorre quindi attivare un nuovo tipo di patriottismo costituzionale, un nuovo modo di intendere la solidarietà civica. “La solidarietà fra cittadini di una comunità politica [...] non può essere prodotta *soltanto* sui doveri fortemente negativi di una morale legalitaria universalistica”<sup>43</sup>. Ma occorre un processo democratico, anche se Habermas intende non qualcosa di potenzialmente conflittuale, ma semplicemente l'apertura delle arene nazio-

<sup>40</sup> Habermas distingue quattro posizioni in termini di democrazia postnazionale: gli euroscettici, gli europeisti del mercato, eurofederalisti e i sostenitori della “global governance”. La prima posizione è quella ancorata al primato dello Stato-nazione e alla sfiducia totale verso la prospettiva di una democrazia su scala europea. La seconda è la posizione per cui la democratizzazione non appare una necessità poiché i successi delle liberalizzazioni, del mercato e della negoziazione tra stati superano le esigenze di una democratizzazione dal basso. L'eurofederalismo invece propone per un primato del politico e per una piena costituzionalizzazione e formazione di uno Stato a livello europeo. Mentre i sostenitori della *global governance* ritengono superfluo soffermarsi solo su scala europea ma addirittura pensano ad una possibile democrazia globale, su scala planetaria.

<sup>41</sup> Ivi, p. 115

<sup>42</sup> J. Habermas, *Der Gespaltene Westen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2004 (trad. it.) *L'occidente diviso*, Laterza, Roma-Bari, 2005. p. 56.

<sup>43</sup> Ivi, p. 68

nali verso un reciproco riconoscimento basato su regole condivise, all'interno di uno spazio regionale determinato e non astrattamente universalistico.

La riflessione "internazionalista" habermasiana è quindi tutta proiettata verso una radicalizzazione del pensiero cosmopolitico di Kant<sup>44</sup>, sebbene la prospettiva dell'eticizzazione della politica mondiale, attraverso il diritto, e la costruzione di una repubblica mondiale non sembra la strada intrapresa da Habermas. La via propugnata sembra piuttosto quella di una costituzionalizzazione del diritto internazionale capace di "addomesticare" le sovranità nazionali facendole convergere verso principi giuridici superiori come i diritti umani. L'ideologia dei diritti umani emerge in tutta la sua forza anche in un pensatore critico come Habermas, ed essi costituiscono quella cultura giuridico-politica dominante chiamata a garantire un nuovo ordine in chiave post-sovrana. "Le innovazioni del diritto internazionale [...] vanno al di là del surrogato kantiano di una federazione volontaria di repubbliche indipendenti. Ma più di una direzione di una repubblica mondiale monopolizzatrice del potere, esse puntano, - almeno a quanto affermano - in quella di un regime di pace e di diritti umani sancito a libello sopranazionale e destinato a creare, mercè la progressiva pacificazione e liberalizzazione della società mondiale, i presupposti per una politica interna mondiale funzionante a livello transnazionale e senza un governo mondiale"<sup>45</sup>. Il sistema classico basato sul diritto internazionale era, come abbiamo visto, fondato sull'indipendenza degli Stati, sull'interesse nazionale e sulla possibilità di formare coalizioni. Questo prevedeva, fra l'altro, l'impossibilità effettiva che ci potesse essere una reale istanza sovranazionale con capacità sanzionante che potesse quindi far cadere il principio dell'immunità di uno Stato e dei suoi rappresentanti. Sul piano nazionale potere e diritto si compenetravano a vicenda e questo permetteva allo Stato di costituirsi come uno spazio chiuso a sé stante e in una certa misura autonomo. Mentre sul piano internazionale potere e diritto rimanevano rigidamente separati, c'era un rapporto asimmetrico. Il diritto internazionale non poteva sottomettere un'istanza sovrana. Per Habermas è necessario forzare questa asimmetria affinché queste due polarità convergano sino a coincidere anche a livello planetario, determinando quindi una subordinazione delle sovranità ad istanze sovranazionali superiori. Una costituzionalizzazione del diritto internazionale implica un cambiamento radicale nel concepire l'arena delle relazioni internazionali, che non è più una sorta di stato di natura di secondo livello, ma uno spazio rigidamente regolamentato. "La statalizzazione-

<sup>44</sup> Per una lettura in questo senso degli scritti sul diritto internazionale di Habermas si veda D. Zolo, *Dal diritto internazionale al diritto cosmopolitico. Una discussione con Jürgen Habermas*, in D. Zolo, *I signori della pace*, op. cit. pp. 49-69.

<sup>45</sup> J. Habermas, *L'occidente diviso*, op. cit. P. 158.159.

ne delle relazioni internazionali significa che il diritto compenetra e trasforma totalmente il potere politico anche nel rapporto esterno fra stati”<sup>46</sup>. Habermas parte dalla prospettiva kantiana della pace perpetua, che incarna una piena costituzionalizzazione del diritto internazionale, una trasformazione del diritto internazionale in diritto cosmopolitico, applicabile cioè a tutti i cittadini del mondo. Secondo Kant nella pace perpetua una lega delle nazioni, una federazione di repubbliche, pur non raggiungendo nell’immediato una situazione di pace, potrebbe condurre progressivamente ad un addomesticamento delle sovranità statali. Grazie soprattutto a: 1. alla natura intrinsecamente pacifica di una repubblica. 2. alla forza pacificatrice del libero mercato, in grado di creare delle connessioni di interdipendenza che costringerebbero alla cooperazione interstatale 3. alla riluttanza di un’opinione pubblica mondiale verso violazioni del diritto, anche in luoghi diversi da quello della propria appartenenza originaria<sup>47</sup>. Tuttavia appare contraddittorio, secondo Habermas, l’insistenza di Kant sulla necessità di una “lega di popoli”, nonostante i suoi auspici siano rivolti piuttosto verso una repubblica federale mondiale. Il riferimento ai “popoli” fa emergere un’aporia nel sistema kantiano, in quanto si manifesterebbe la necessità di coinvolgere nel progetto di pace non solo “repubbliche”, soggetti statali, ma identità che in qualche modo sarebbero già costituite, non individui isolati, ma popoli, appunto. Si pone dunque il problema di creare una comunità internazionale di cittadini cosmopoliti che tuttavia hanno già garantiti diritti di libertà e uguaglianza e hanno già una sicurezza. “I cittadini di una repubblica mondiale dovrebbero pagare la garanzia della pace e della libertà civile con la perdita di quella libertà sostanziale che essi posseggono in quanto appartenenti a un popolo organizzato in uno Stato nazionale”<sup>48</sup>. La paura, quindi, di perdere la sovranità nazionale, non esprime solo un egoismo statale e governativo di un soggetto impersonale che rinuncia alle proprie prerogative, ma, indirettamente, afferma il timore di un abbandono del legame di identità con la propria nazione e con i diritti ad essa connessi. I popoli e gli stati appaiono dunque due soggetti compresenti nella repubblica mondiale, in cui i primi però sono già “pacificati” nel senso che si trovano inseriti già in un ordine costituzionale e dotati di diritti fondamentali, mentre il problema è la costituzionalizzazione dei rapporti tra i secondi. La teoria del doppio stato di natura e la conseguente derivazione per analogia di una pacificazione a livello internazionale pecca forse di una linearità e nemmeno Habermas accetta: “la costituzionalizzazione del diritto internazionale non si può intendere come logica

---

<sup>46</sup> Ivi, p. 117.

<sup>47</sup> Cfr I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, (1795) (trad. It) *Per la pace perpetua*,

<sup>48</sup> J. Habermas, *L’occidente diviso*, op. cit. p. 121.

continuazione dell'addomesticamento costituzionale di un'autorità statale che opera naturalmente"<sup>49</sup>. Il problema sta proprio in quella sfasatura tra diritto di stati e diritto di popoli, in cui il secondo si trova in una posizione più avanzata rispetto al primo. Questo punto risulta infatti fondamentale se riportiamo la riflessione sul concetto di democrazia, il grado di legittimazione interno di ogni stato è infatti di gran lunga superiore a qualsiasi ordinamento con pretese sopranazionali. Per Habermas la repubblica mondiale è un modello sbagliato "non c'è infatti alcuna analogia strutturale tra la costituzione di uno Stato sovrano che può autonomamente decidere quali compiti politici assumersi (e dunque dispone della competenza sulla competenza) da una parte, e dall'altra la costituzione di un'organizzazione mondiale inclusiva sì, ma limitata a poche funzioni bene definite"<sup>50</sup>. L'approccio neo-kantiano di Habermas pertanto si discosta da questo tentativo di costituzionalizzazione del diritto internazionale attraverso il concetto di repubblica mondiale e propone invece il concetto di *Weltinnenpolitik*, politica mondiale interna. Lo Stato non è affatto un presupposto necessario, mentre per Kant lo era eccome. Il modello che si fondava sull'intreccio istituzionale di Stato, solidarietà civica e costituzione non può, per Habermas più essere utilizzato, come lo stesso trinomio stato-territorio-popolo è ormai superato e di nessun aiuto. Habermas oltre Kant e oltre Rousseau, propone una costituzionalizzazione senza statualità. Costituzione de-statalizzata, dunque, come l'UE potrebbe diventare. "Nella loro funzione di limitatrici del potere, le costituzioni sopranazionali ricordano gli esempi di una tradizione giuridica pre-moderna, che ha le radici nei trattati fra il re e gli stati dominanti della prima età moderna (l'aristocrazia, la Chiesa e la città)"<sup>51</sup>. Conclusioni analoghe a cui arriverà anche Ulrich Beck, e Jan Zielonka che affronteremo nel prossimo capitolo. La politica interna mondiale permette a Habermas di concepire un sistema di stati globali strutturato e organizzato in spazi continentali sottoposti ad una cooperazione comune attraverso "costituzioni destatalizzate", cioè accordi, carte e trattati che abbiano un contenuto costituzionale e impongono quindi una regolamentazione comune, senza aver il bisogno di creare un unico ordinamento giuridico incarnato nella repubblica mondiale. Il problema della legittimazione rimane, ma questo d'altronde non può che rimanere ancorata allo stato nazione e quindi gli organismi sovranazionali potrebbero conoscere solo una legittimazione di riflesso, indiretta. Tuttavia sufficiente affinché si possa determinare quell'apertura in grado di garantire il principio di reciproco riconoscimento e collaborazione.

---

<sup>49</sup> Ivi, p. 126.

<sup>50</sup> Ivi, p. 129.

<sup>51</sup> Ivi, p. 133.

All'obiezione che in mancanza di un governo mondiale il sistema è oggettivamente esposto ad un controllo egemonico di una o più potenze, Habermas risponde, con Bunkhorst, che le tendenze possono portare al rovesciamento di questo assunto. Il formarsi di un'opinione pubblica mondiale che rende sempre più difficile ai singoli stati prendere decisioni contrarie ad un comune sentire internazionale "la solidarietà dei cittadini del mondo non ha bisogno di fondarsi, come quella civica, ossia fra i cittadini di uno Stato, sulle valutazioni e sulle pratiche etiche «forti» di una cultura politica e una forma di vita comuni"<sup>52</sup>. Quindi il carattere transnazionale di una protesta, facilitato da una diffusione capillare penetrante in tutti gli ambiti del vivere sociale, grazie ai moderni mezzi di comunicazione di massa, renderebbero sempre più difficoltoso pronunciarsi in senso antidemocratico. La *Weltinnenpolitik* ha come suo corollario la concezione di un potere condiviso su più livelli, e in questo la posizione habermasiana trova similitudini con la teoria della *multilevel governance* e con il costituzionalismo multilivello. La visione habermasiana si trova polemicamente in opposizione all'approccio realista che vede unicamente nei rapporti internazionali una logica di forza, ma nello stesso tempo tenta di smarcarsi dall'idea che l'universalizzazione dei rapporti giuridici costituiscano in sé e per sé una garanzia verso la pacificazione, soprattutto l'idea di una *civitas maxima* non è nelle corde di Habermas. La sua originale interpretazione della filosofia internazionalista di Kant gli permette invece di concepire la relazione tra potere e diritto in modo particolare e quindi di leggere la sovranità in termini "discorsivi" e non dogmatici. Vedere tale concetto inserito nella riflessione sull'Unione Europea permette interessanti sviluppi. Le teorizzazioni sull'Europa colgono per Habermas quell'elemento "misto", quel carattere poliarchico e non centralizzato del potere che era sfuggito a gran parte della teoria politica a partire da Hegel che concepiva il popolo incarnato nello Stato come il potere assoluto sulla terra. In chiave antihegeliana, Habermas, che pure viene dalla tradizione della Scuola di Francoforte, e dalla teoria critica, tenta un approccio diverso al potere.

---

<sup>52</sup> Ivi, p. 139.

### 3.2. Il dibattito costituzionale tra la tesi “no-demos” e la costituzione senza Stato

La conferenza tenuta dal giurista tedesco Dieter Grimm alla Carl Friedrich von Siemens Stiftung il 19 gennaio 1994 dal titolo “*Braucht Europa eine Verfassung?*”<sup>53</sup> può essere considerata a ragione il manifesto della cosiddetta *no-demos thesis*. Tra gli esponenti di questa dottrina possiamo includere anche Claus Offe e Fritz Scharpf, che, sebbene da punti di vista differenti, approdano alle medesime conclusioni. L’idea di fondo è che per avere una costituzione occorra prima di tutto un popolo europeo che attraverso un processo costituente la faccia nascere. Questa posizione, da cui è derivato un certo scetticismo costituzionale, o quantomeno un atteggiamento cauto verso gli entusiasmi dell’integrazione europea, è osteggiata da più parti in ambiti diversi e spesso in disaccordo fra loro. La replica più significativa al manifesto della *no-demos thesis* rimane comunque quella di Habermas, la cui impostazione teorica abbiamo chiarito nel paragrafo precedente e di cui affronteremo le implicazioni nel dibattito costituzionale sull’Europa. Habermas, l’anno successivo la conferenza di Grimm, in un articolo pubblicato sull’*European Law Journal*, prese le distanze in modo netto dal giurista e si fece portatore della concezione repubblicana della costituzione e di un’idea della cittadinanza svincolata dai concetti di nazione e popolo. Naturalmente questa posizione suscitò una vasta eco e ottenne la condivisione di tutti coloro che vedevano nella costituzione un valido strumento per rendere l’Europa più federale e più unita politicamente. Cercheremo in queste pagine di chiarire meglio le due posizioni sopra menzionate inquadrando il nodo problematico da cui partono.

Dieter Grimm, dieci anni fa, pose una domanda fondamentale e proprio per questo di difficile risposta e tutt’ora di straordinaria attualità. Il punto era se i Trattati avessero già di per sé il carattere di una costituzione, e se contenessero già nel proprio DNA quel “gene” costituzionale che potesse fare assumere loro lo stesso valore giuridico di una *Grundnorm*, alla stregua della *Grundgesetz* tedesca per esempio, o della costituzione francese. A questo proposito, Non dimentichiamo che nella sentenza “*Les Verts*” del 1986 la Corte di giustizia delle comunità europee per la prima volta parlò dei Trattati come di “carta costituzionale”<sup>54</sup> e da questo momento in poi si può desumere il valore

<sup>53</sup> Letteralmente: “Ha bisogno l’Europa di una costituzione?”. Il testo della conferenza è tradotto in italiano: D. Grimm, *Una costituzione per l’Europa?* In G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, Jörg Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino, 1996.

<sup>54</sup> Sentenza del 23 aprile 1986. *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento europeo* (causa 294/83), Racc. 1986, pag. 1339. Ora anche in P. Mengozzi (a cura di), *Casi e materiali di Diritto comunitario e dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, 2003. Al punto 23 si legge: “...si deve anzitutto sottolineare che la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato.”. La Corte europea si era pronunciata a favore di una lettura del diritto primario

costituzionale stesso del diritto comunitario primario. Grimm, da giurista, si domanda se allora in tal caso sia necessario davvero un'ulteriore costituzione scritta. "Se l'Unione europea già dispone di una costituzione, occorre chiedersi allora di che cosa la politica sia priva, se viceversa l'Unione europea non ne dispone ancora, si dovrà discutere di che cosa i trattati difettino rispetto alla costituzione e se tale difetto possa e debba essere colmato"<sup>55</sup>. Se la costituzione esiste già da tempo, come si può ricavare dalla sentenza, perché scriverne un'altra? O i trattati non hanno questo valore, oppure quello che manca è piuttosto una legittimazione politica dell'atto giuridico, quindi una costituzione in senso democratico. Per Grimm si tratta proprio di questo, di una risposta al deficit democratico che colpisce l'Unione e che a partire dal trattato di Maastricht nel 1992 è divenuto un problema sempre più urgente. Serve una costituzione in senso simbolico. Tuttavia proprio qui si trova l'ostacolo principale. La pretesa che la costituzione possa di per sé fungere da fondamento per la costruzione europea, grazie alla suggestione del *nomen* stesso, corre il rischio di risolversi in una pia illusione. Il punto fondamentale è se sia o meno possibile la separazione della costituzione dallo stato e dal popolo. Questa sfida è posta dalla natura ibrida dell'Unione europea che non è né uno stato, ma neppure una mera organizzazione internazionale. Dal momento che i poteri di sovranità non sono più prerogativa esclusiva degli stati nazionali, ma vengono traslati attraverso progressive cessioni da parte di quest'ultimi verso l'Unione, si potrebbe pensare che anche il problema relativo alla costituzione non rimanga più circoscritto solo nell'ottica nazionale. Pur non essendo uno stato, l'Unione europea esercita una sovranità di tipo statale e pertanto, essendo in qualche modo un soggetto sovrano, è necessario chiedersi se non debba anche esistere una legittimazione fondamentale per questo soggetto. Grimm, dopo aver considerato la peculiarità della sovranità europea, prova a dare una prima parziale soluzione al problema evidenziando il fatto che l'Unione è esistita fino ad ora come comunità di diritto e la sovranità europea ha trovato la sua effettualità come comunità giuridica. La validità del diritto comunitario e il suo primato su quello nazionale è riconducibile ai termini formulati nel Trattato di Maastricht. Allora possiamo dare al diritto europeo il valore di una costituzione, di *lex fundamentalis*? Oppure è ancora una volta lo Stato a tenere in mano le chiavi dell'ordinamento giuridico? A questo punto ci si dovrebbe interrogare ancora una volta se i Trattati abbiano o meno il carattere di un ordinamento fondamentale. Grimm risponde affermativamente, tuttavia sono fondamentali solo dal punto di vista giuridico, mentre manca quell'elemento che invece ha caratteriz-

---

europeo come legge costituzionale anche nella celebre sentenza *Van Geend & Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* (1963). Caso 26/62.

<sup>55</sup> D. Grimm, *Una costituzione per l'Europa?*, in G. Zagrebelsky, *Il futuro della costituzione*, op.cit. p. 342.

zato la legittimazione delle singole costituzioni nazionali. Non è in pratica il valore costituzionale che manca, ma l'elemento precostituzionale, il momento politico, o più esattamente l'atto del popolo, cioè il potere costituente. I Trattati comunitari – che abbiano valore costituzionale o no – risalgono agli stati nazionali attraverso accordi di carattere intergovernamentale, non ad un popolo europeo. Dice Grimm: “mentre la nazioni si danno una costituzione da sé, all'Unione europea viene data una costituzione da terzi. Signori dei trattati restano gli Stati membri”<sup>56</sup>. Per Grimm quindi la comparazione tra Trattati e costituzione “consente di stabilire che di fronte al potere pubblico dell'Unione europea i trattati non assumono quelle funzioni essenziali che sul piano statale interno spettano alla costituzione”<sup>57</sup>. Grimm considera successivamente il nesso tra democrazia, politica e ordinamento istituzionale. La progressiva autonomizzazione delle istituzioni politiche non rende certo più facile la loro evoluzione in senso democratico. Il fatto che esista un Parlamento europeo non è di per sé garanzia di democrazia. Per Grimm l'elemento mancante a livello europeo è la mediazione tra popolo e Stato, quel filtro che dovrebbe esistere tra società e istituzioni. Quindi manca un vero e proprio sistema politico, composto da gruppi, movimenti politici, associazioni, che, nonostante stia attraversando una profonda crisi a livello nazionale, tuttavia rimane l'unica garanzia per un incremento partecipativo a livello comunitario. “E' noto che già a livello degli stati nazionali il processo di mediazione necessario alla democrazia non si svolge in modo soddisfacente, ma a livello comunitario non vi sono nemmeno i presupposti. Qui le strutture intermedie si formano ancora a fatica”<sup>58</sup>. Non esiste infatti un sistema europeo di partiti, ci sono solo gruppi parlamentari. Manca un *network* di informazione europeo, che certo non vuol dire semplicemente incrementare la quantità di informazioni sull'Europa, ma creare un sistema per la formazione dell'opinione pubblica europea. Grimm tuttavia insiste soprattutto sulla mancanza del soggetto *par excellence*: il popolo europeo. I fattori di divisione e diversità, secondo il giurista tedesco, sono preponderanti e non aiutano a sviluppare un sistema politico e un'opinione pubblica, che sono requisiti fondamentali per la nascita di una costituzione. Si tratta della compiuta esplicitazione della già ricordata *no-demos thesis*, secondo la quale senza popolo non si dà una costituzione. Ora occorre tuttavia precisare che cosa Grimm intenda per “popolo”. La tesi che vede una piena coincidenza tra Stato-costituzione-popolo, non va tuttavia confusa con una concezione del popolo come comunità etnica (*völkisch*), in quanto Grimm sa che il

---

<sup>56</sup> Ivi p. 353.

<sup>57</sup> Ibidem.

<sup>58</sup> Ivi p. 358.



popolo concepito come omogeneità etnica, in senso sostanzialistico, è una pura maschera totemica lontanissima dalla realtà, in quanto il popolo è strutturalmente differenziato. Grimm parla di “omogeneità popolare” per fornire un contro-concetto al pericolo dell’autonomizzazione della comunità giuridica<sup>59</sup>. Il “popolo” va inteso a partire dalla società civile che si organizza in partiti e movimenti politici e prende parte attiva al processo decisionale. Dice Grimm: “I presupposti della democrazia vengono sviluppati a partire dalla società che si costituisce come unità politica”<sup>60</sup>. Questo costituirsi come “unità politica” è il modo corretto di intendere “omogeneità”. L’unico modo per rendere effettivo il processo costituzionale è la creazione di questo fondamentale presupposto. La formazione di un’identità è un elemento imprescindibile, tuttavia “l’identità non ha alcuna necessità di radicarsi nell’etnia, può appoggiarsi su altri fondamenti, è necessario soltanto che la società abbia formato un senso di appartenenza”<sup>61</sup>. Grimm mantiene, di conseguenza, un atteggiamento piuttosto cauto. Non bisogna correre il rischio di dare per implicito contenuti che invece sono assenti. Inutile quindi premere sull’acceleratore dell’Unione statale europea, se mancano i presupposti di unità politica e di democrazia. Per il giurista tedesco questo porterebbe anche alla diminuzione della capacità di risolvere i problemi, che necessita, oltre che di competenze tecniche, anche di requisiti di legittimità. L’insuperabilità della natura pattizia dei trattati, secondo Grimm, non permetterebbe di compiere in tempi brevi questo salto verso la legittimazione costituzionale. Il giurista tedesco si colloca perciò in quel solco tracciato dalla tradizione hegeliana che concepisce la costituzione come il portato di un processo storico dello stato. Inutile forzare i tempi e darsi una costituzione di tipo prescrittivo, se la storia di un popolo non è arrivata a maturazione, se manca un’identità. Gli fa eco, in tempi più recenti, un costituzionalista italiano, Antonio Cantaro, il quale interpreta l’attuale dibattito costituzionale come dominato dal massimalismo giuridico da un lato, cui corrisponde un conseguente minimalismo politico dall’altro. “Una Costituzione vive come mito fondativo e come mito ordinante quando c’è un mito politico e giuridico che la sostiene. Non è necessario che questa grandezza collettiva, che questa istituzione dell’immaginario, sia preformata e precostituita. E’ tuttavia necessario che essa sia percepita come reale, come qualcosa alla quale si appartiene e che evoca una memoria, un presente, un progetto per il futu-

---

<sup>59</sup> Non dobbiamo dimenticare che Dieter Grimm è stato giudice costituzionale e che la Corte costituzionale tedesca nel 1993 si era pronunciata contro il primato dei Trattati e a favore dei rispettivi dettami costituzionali nazionali.

<sup>60</sup> Ivi p. 363.

<sup>61</sup> Ivi p. 364.

ro”<sup>62</sup>. Cantaro fa alcune ulteriori specificazioni rispetto a Grimm: c’è un esplicito riferimento ad una *grandezza collettiva di riferimento*, un progetto comune per esempio e alla necessità di un’ *unità politica*, non importa se pre-esistente, quanto se è *percepita come reale*. Una Costituzione, per questi autori, deve presupporre uno spazio sociale pieno, in cui ci sia un’identificazione altrettanto forte.

Concludendo la tesi di Grimm, il tentativo della Convenzione che ha preparato il progetto di una Costituzione per l’Europa è stato piuttosto indirizzato a dare una forma costituzionale ai Trattati, attraverso un’ennesima modifica, piuttosto che dotare l’Unione di una Costituzione vera e propria. Manca ancora il superamento del carattere di *Vertrag*, proprio perché manca una diversa legittimazione dell’Unione europea che per Grimm, come abbiamo visto, non può che risiedere nell’atto del popolo come potere costituente. Ora bisogna chiedersi se l’Unione europea sia davvero alla ricerca di un atto fondativo che la faccia esistere come soggetto sovrano in senso classico.

Su posizioni opposte a quelle del giurista tedesco si colloca il filosofo francofortese Jürgen Habermas. Pur condividendo l’analisi di Grimm sulla natura ibrida e pattizia dell’Unione, Habermas non ne accetta le conclusioni politiche e quindi l’ “euroscetticismo” costituzionale di fondo. Habermas rivendica, al contrario, la ferma necessità di una costituzione per l’Europa, nonostante i pericoli insiti nel cercare un federalismo europeo e dunque una più avanzata integrazione in senso sopranazionale, in assenza dei cosiddetti necessari prerequisiti di democrazia, opinione pubblica e partecipazione popolare. La costituzione è dunque un’evoluzione in senso federale dell’Unione, è a maggior ragione necessaria se alla mancanza di legittimazione dell’Unione paragoniamo la crisi che questa stessa legittimazione trova all’interno degli stati-nazione. Si tratta di un ragionamento esattamente speculare a quello pocanzi affrontato. Le strutture nazionali si rivelano sempre meno adeguate ad affrontare le dinamiche sociali ed economiche della globalizzazione. “Di fronte alla denazionalizzazione dell’economia (soprattutto dei mercati finanziari e della stessa produzione industriale) e, soprattutto di fronte a mercati del

<sup>62</sup> A. Cantaro, *Europa sovrana*, Dedalo, Bari, 2003. p. 64. Sulla costituzione come appartenenza simbolica alla comunità si veda A. Pizzorno, *La dispersione dei poteri* in G. Bonacchi (a cura di) *Una Costituzione senza Stato*, Il Mulino, Bologna, 2001. Come si fa a costituire un popolo, come si viene a creare una comunità di individui che si identificano come popolo? Pizzorno dà due elementi necessari: la condivisione di un tempo comune e di un nemico comune. Di un tempo comune vuol dire innanzitutto di un passato comune (la creazione di una ritualità e di una memoria collettiva unitaria, si pensi all’educazione pubblica obbligatoria), ma anche di un futuro comune (un progetto collettivo da portare avanti, il popolo è portatore di bisogni, si pensi a quello che ha significato il *welfare state*). Per quanto riguarda il nemico esso si distingue sostanzialmente in nemico interno (creazione della polizia) e nemico esterno (creazione di un esercito stanziato). Questi sono molto schematicamente gli ingredienti per la costituzione di una comunità moderna.

lavoro globalizzati e in rapida espansione, i governi nazionali si vedono oggi sempre più costretti, per non perdere competitività sul piano internazionale, ad accettare una crescente disoccupazione e l'emarginazione di una minoranza sempre più estesa. Se vogliamo salvaguardare lo stato sociale dobbiamo per forza costruire degli organi capaci di agire sul piano sopranazionale"<sup>63</sup>. Quindi l'urgenza di creare un apparato istituzionale europeo, capace di fronteggiare le sfide della post-modernità, lascia il posto all'attendismo del risveglio di un presunto popolo europeo. Habermas capovolge il discorso di Grimm, l'istanza democratica non viene prima per poter poi creare una costituzione, ma viene necessariamente dopo, come conseguenza dell'aver creato solide istituzioni federali. La cittadinanza democratica si costruisce, per Habermas, nel contesto comunicativo sulla base di presupposti dialogici che necessitano della comune accettazione di regole e che quindi rendono necessario la tutela e il controllo di un'istituzione *super partes* posta come garante. L'autocomprensione etico-politica risulta in questo senso di per sé sufficiente a creare un'intesa sociale, quindi tutto sta nel trovare una giusta regolamentazione alle dinamiche intersoggettive. Calata nel contesto europeo questa regolamentazione potrebbe e dovrebbe essere una costituzione federale, una *Grundnorm*, la norma delle norme che funzioni da catalogo dei diritti fondamentali, sintesi delle parti generali di ciascuna costituzione nazionale. Habermas denuncia l'inservibilità del concetto di popolo. Lo scetticismo costituzionale non fa che lamentare la mancanza di un'omogeneità politico-sociale, che per il filosofo di Francoforte non sarà mai colmata. Il mondo di Habermas è un mondo frantumato, eterogeneo, irreversibilmente plurale, in cui le grandi narrazioni non possono più trovare uno spazio aggregativo. Il popolo manca all'Unione europea, ma manca già anche agli stati nazione, con la crescente disaffezione per la politica e la sfiducia verso il parlamentarismo. Inutile quindi recuperare un concetto che è il prodotto della crisi che investe tutto il sistema occidentale. L'unica narrazione possibile rimane per Habermas il dialogo intersoggettivo, l'agire comunicativo, "mettersi d'accordo sulle regole", o, secondo le stesse parole del filosofo: "l'istituzionalizzazione giuridica della comunicazione civica". Questo forse non è il migliore dei mondi possibili, ma rende quello che ci troviamo di fronte meno infernale. L'identità europea quindi non può esistere se non come pluralità, ma appare singolare che alla fine del suo saggio, Habermas faccia esplicito richiamo al federalismo tedesco

---

<sup>63</sup> J. Habermas, *Una costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm*, in G. Zagrebelsky, op. cit. p.370.

Si veda inoltre J. Habermas, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999.

come modello per l'Europa. Il fantasma della nazione riappare. "L'identità europea non può comunque significare nient'altro che un'unità nella pluralità delle nazioni"<sup>64</sup>.

Lo scontro tra Habermas e Grimm è, dunque, tutto interno alla dinamica procedurale del sistema e alla ricerca della sua legittimazione-fondazione, il solo punto che li vede in disaccordo è un problema di determinazione degli elementi causale e temporale. Mentre per Grimm è la democrazia incarnata nella sua base popolare che determina la legittimazione costituzionale e quindi deve venire necessariamente prima, Habermas ritiene che l'elemento democratico, che assume un carattere etico-discorsivo, può anche venire dopo aver fissato delle regole comuni, dei diritti universali di comune appartenenza, secondo un procedimento "inducente" e assumendo il fatto che le costituzioni hanno una natura performativa. In definitiva l'*impasse* della polemica innescata da questi intellettuali non può essere superata per la sua circolarità. La costituzione è necessaria per le garanzie democratiche (Habermas). No, le garanzie democratiche sono necessarie per la costituzione (Grimm). E' esattamente lo stesso problema posto da due estremi opposti della circonferenza. Il problema è la circonferenza<sup>65</sup>.

Il rompicapo costituzionale, che oscilla tra normativismo procedurale e mitologia del potere, può trovare una strada per la sua risoluzione se accettiamo di porre la problematica in questione sotto la luce della filosofia politica. Iniziamo con identificare i due corni del dilemma attraverso il concetto di "comunità" (quindi esigenza di omogeneità, appartenenza, il requisito del popolo di Grimm per intenderci) e "differenza" (quindi la molteplicità, la contingenza, le necessità delle istituzioni, la costituzione cosmopolitica habermasiana). Per cercare di risolvere l'addentellato teorico costituito da comunità/differenza cercheremo prima di esporre in modo più analitico il pensiero di Habermas per passare poi a considerare i suoi critici. Con il termine *Verfassungspatriotismus* si vuole esprimere la concezione repubblicana della cittadinanza. La studiosa canadese Kymlicka fece distinzione tra "nazione civica" e "nazione etnica". Habermas si schiera recisamente dalla parte delle prime, condannando le seconde e tutti quei progetti che si rifanno a prospettive comunitaristiche per la costruzione del sociale, che cercano un consenso sui valori, su appartenenze, su identità originarie. La comunità, sia essa la versione terribile e nefasta sperimentata dal Terzo Reich, fondata sulla purezza etnica, o le comunità originaria dei vari localismi e municipalismi, o la comunità a venire, rivoluzionaria, basata sulla credenza di un mondo migliore, è in egual misura da condannare.

<sup>64</sup> Ibidem p. 375.

<sup>65</sup> Sulla coincidenza delle due tesi opposte cfr. E. Scoditti, *La costituzione senza popolo*, Dedalo, Bari, 2001. "Sia la tesi proceduralista, che quella dell'euroscetticismo costituzionale, pur divise dalla teoria del fondamento della democrazia, rivengono nella sovranità popolare il destino dell'Europa, benché per la prima si tratti di una meta, per la seconda di una questione allo stato irrisolvibile" p. 101.

L'obiettivo polemico è la comunità come soggetto omogeneo. Per Habermas semplicemente questo soggetto non esiste e quando storicamente si è formato si trattava di "imagined community", cioè di una costruzione artificiale. Non c'è mai una ragione sostanzialistica che ha determinato la nascita e lo sviluppo di queste particolari aggregazioni, ma è sempre stata una ideazione politica, la mitopoiesi della natura umana. L'esempio della nazione è per Habermas assolutamente rivelatore. È il potere politico che ha costruito l'artificio "nazione", basti pensare alla storia dello stato italiano o quello tedesco. Non essendo possibile la comunità pura, quindi non essendo possibile un consenso basato su valori spontanei, non rimane che prendere coscienza di questa artificialità e pensare piuttosto ad un consenso basato sulle procedure. Il *Verfassungspatriottismus*, il "patriottismo costituzionale", applica in modo "militante" il principio del proceduralismo democratico. Da qui discende la concezione habermasiana dell'Europa. L'Europa è quindi una sorta di procedura comunicativa, diventa un a-priori dialogico, un legame. Non è un fatto, tanto meno uno spazio conflittuale. Questo paradigma interpretativo dell'Europa si avvicina a quello dato dal politologo Claus Offe. Quest'ultimo, seppur attribuendo un senso negativo e approdando a conclusioni politiche diametralmente opposte, afferma che l'Europa non è né stato, né società, ma pace che si istituzionalizza, a tal proposito usa l'espressione di "stato di natura pacifico". Un evidente ossimoro che indica come l'ordine europeo si realizzi "mettendo al bando la violenza", basandosi cioè sulla comunità umana, sull'universalismo dei diritti umani. Questo è il repubblicanesimo di Habermas. L'articolo 1 del preambolo della Carta dei diritti fondamentali (ora integrata nella Costituzione per l'Europa) recita: "i popoli europei hanno deciso di condividere un futuro di pace", l'autocomprensione normativa è totale. Il diritto comunitario è senza mito, non ha bisogno di una fondazione, si costruisce sul suo universalismo e sull'autologia della norma stessa<sup>66</sup>.

"Le identificazioni collettive non sono pure *imagined communities*, sono suscettibili di continue reimmaginazioni ma a partire da un punto di ancoraggio, un asse di rotazione, la cui immobilità è, invero, non un attributo proprio, ma è determinata dal movimento intorno ad esso, proprio a motivo dei costanti allargamenti di orizzonte" (p.75).

Non bisogna dimenticare che la formazione dell'identità in Europa non si è sviluppata solo a livello nazionale, ma anche subnazionale, le unità nazionali non si sono svilup-

<sup>66</sup> Occorre tuttavia fare una precisazione. Friese e Wagner introducono una distinzione tra i repubblicani europei. Esisterebbero due versioni: un cosmopolitismo "forte" che è quello di Habermas e uno "debole", declinato in senso funzionalista, proposto invece da autori come Richard Bellamy e Dario Castiglione, i quali "preferiscono accettare non solo il modo frammentato e indiretto in cui procede attualmente l'integrazione europea, ma nemmeno non vedono la necessità di delineare un ordinamento politico istituzionale coerente alla fine del processo" H. Friese, P. Wagner, op. cit. p. 88.

pate se non tardi e i “municipalismi”, i “regionalismi” sono stati fiorenti e determinanti a produrre quel variopinto sistema di diversità che caratterizza l’Europa.

Importanza del concetto di confine per determinare le identità, per dire “chi sono”, occorre una delimitazione, una contrapposizione tra un noi/loro. Il processo di integrazione europea vuole infrangere il tabù del confine, andare oltre una cittadinanza esclusiva e proporre una cittadinanza fondata razionalmente, un *demos* europeo civico-razionale. L’unione sempre più stretta fra i popoli vuole proporre l’idea di questa lealtà multipla in cui convivono sia elementi legati alla propria comunità di origine, nazionale o subnazionale (la zolla) con valori e principi universali fondati su regole e norme condivise e strutturati nel diritto non nazionale ma comunitario. Occorre quindi un ripensamento radicale della nazione che determini un suo superamento.

## Il costituzionalismo multilivello

---

*European integration not only challenges national constitutions, it challenges constitutional law itself*

Miguel Poiares Maduro

La costituzionalizzazione dell'Unione europea è il tema su cui ci soffermeremo in questo capitolo, esaminando in particolare quelle teorie del diritto che hanno affrontato il problema della costituzione per l'Europa. Prima di tutto occorre chiarire cosa si intende con il termine "costituzionalizzazione", che nella letteratura giuridica può assumere tre diversi significati: una *codificazione*, cioè una redazione di uno o più testi che contengono delle norme sull'organizzazione dei poteri e sui diritti tutelati. Un *adeguamento* a principi costituzionali di un intero diritto, adeguamento che implica quindi un processo culminante con l'adozione di una carta costituzionale posta a garanzia di uno stato che diventa anch'esso "costituzionale". Questa seconda accezione riguarda nello specifico il passaggio da stati assolutistici a stati democratici<sup>3</sup>. Una *qualificazione* attribuita a disposizioni che prima non potevano assurgere a rango di principi costituzionali<sup>1</sup>. Per quanto riguarda L'UE appare evidente che si tratta della terza accezione, cioè della capacità di rendere costituzionali norme che nascevano storicamente da trattati di natura pattizia e quindi legati al diritto internazionale che non avevano quindi un valore simbolico e politico di una costituzione. Lo stesso Joseph Weiler, importante giurista ed esperto di diritto comunitario, quando parla di costituzionalizzazione intende quel particolare processo che riguarda il "divenire costituzione" dei trattati che hanno istituito prima la comunità europea poi divenuta Unione. La storia della modifica e della trasformazione dei trattati può quindi essere letta come la costituzionalizzazione dell'UE. Sulla stessa linea di riflessione si colloca Joseph Raz che teorizzò l'ormai clas-

---

<sup>1</sup> Questa efficace lettura giuridica del termine "costituzionalizzazione" e del processo di costituzionalizzazione europeo si trova in M. Barberis, *Europa del diritto*, Il Mulino, Bologna 2008 pp. 219-248.

sica distinzione tra due tipi di costituzione: *thin* (leggera) e *thick* (pesante). Con la prima si intende la semplice organizzazione dei poteri in un ordinamento giuridico dato. Si potrebbe parlare di costituzione con la “c” minuscola, nel senso di struttura di un sistema di governo con i propri principi, la definizione dei limiti del potere e le funzioni ad esso attribuite. Secondo questa accezione “leggera”, l’UE ha già una costituzione sin dalla sua nascita e, in termini generali, persino le Nazioni Unite ne hanno una, poiché la Carta dell’ONU definisce degli obiettivi, e degli organi a cui sono attribuite delle competenze specifiche. Con il secondo idealtipo Raz intende qualcosa di più complesso, si tratta della costituzione con la “C” maiuscola, avente un significato simbolico e politico più pregnante. Con essa si costituisce un sistema politico ben determinato, si intende qualcosa di fondativo e di stabile e dunque non qualcosa di tipo “contrattuale”. Deve avere un carattere di superiorità, fissare dei diritti fondamentali e dividere i poteri e, precisa Raz, di solito le costituzioni di questo tipo poggiano su una ideologia comune<sup>2</sup>. Quest’ultimo aspetto merita una particolare attenzione, poiché fa emergere un carattere peculiare delle costituzioni: l’esigenza di un’ideologia di riferimento, di un discorso quindi di tipo politico dirimente che tenga conto dei rapporti di forza esistenti nella società. Si può quindi intendere il problema della “costituzionalizzazione” dell’UE come un passaggio dalla costituzione *thin* a *thick*, cioè come superamento della natura funzionalistica dei trattati. La letteratura sul tema è concorde nel ritenere l’Unione Europea un ente dotato di prerogative in parte assimilabili a quelle di un sistema federale, sebbene sia nata come soggetto di diritto internazionale. E’ ormai quindi consueto collocarlo come una sorta di *tertium genus* (più di un’organizzazione internazionale, meno di un sistema federale) su questo aspetto ci siamo più volte soffermati. Tra la visione dualista e monista si è venuto ad affermare quindi un approccio detto “pluralismo giuridico” inteso a sottolineare la natura ibrida dell’Unione. Questo porta a concepire i trattati e il diritto comunitario in senso evolutivo, come un sistema che si è ritagliato, grazie alla crescente attività interpretativa della Corte di Giustizia, una propria autonomia. Si potrebbe prendere a giusto titolo di esempio la sentenza *Van Gend & Loos* nel 1963 che ha segnato una svolta nel sistema comunitario è senza dubbio uno dei punti alti del processo di costituzionalizzazione dell’Unione. Con questa sentenza si sancì per la prima volta che i trattati sono più di un accordo volto a creare mutue obbligazioni tra gli stati contraenti. La Comunità costituisce un nuovo ordine giuridico di diritto internazionale grazie al quale gli

---

<sup>2</sup> Cfr J. Raz, *On the Authority and Interpretation of Constitutions: Some Preliminaries*, in L. Alexander (ed.) *Constitutionalism: Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998). Si veda anche T. Christiansen, C. Reh, *Constitutionalizing the European Union*, Palgrave-Macmillan, 2009. pp. 23-50.



stati hanno limitato il loro diritti sovrani<sup>3</sup>. E' l'affermazione di questo "novum" che rende molto complesso tutto il dibattito costituzionale che si trova ad affrontare un oggetto per il quale l'apparato concettuale moderno risulta in larga parte inutilizzabile.

Le dottrine filosofico-giuridiche emerse nel dibattito costituzionale tra Grimm e Habermas, avevano tentato di trovare una soluzione al dilemma costituzionale europeo ricorrendo, come abbiamo visto, o ad una comunità omogenea culturalmente integrata incarnata nel popolo, o ad un proceduralismo deliberativo che avesse un effetto inducente. Per entrambi, tuttavia, risultava difficile rinunciare alle categorie moderne della scienza politica (legittimità, democrazia, Stato, cittadinanza).

Altri autori condividono l'intento habermasiano di decostruzione del concetto di popolo e la necessità di riflettere innanzitutto sulla finzione giuridica dello Stato-persona, che si è andata a formare da Hobbes in poi come concezione dell'ordine in senso classico. Filosofi della politica come Giacomo Marramao hanno riflettuto a lungo sull'ordine cosiddetto post-leviatanico e sulle sorti dell'Europa, cercando di distanziarsi allo stesso tempo dalla posizione etico-comunicativa di Habermas e dalla mitologia del potere. Per Marramao lo Stato-persona, o lo Stato-individuo, si basa su due presupposti teorici ben precisi: 1. La distinzione tra il potere costituente e il potere costituito e 2. L'omogeneità del Soggetto-popolo. Occorre chiedersi se l'Europa possa ancora trovare una collocazione all'interno di questo modello spaziale dicotomico della politica, o se non si stia dirigendo piuttosto verso qualcosa di differente. Da questa domanda fondamentale prende le mosse la riflessione sulla sovranità. Possiamo ancora pensare la sovranità, come è stato fatto da Jean Bodin in poi, in termini essenzialistici e indissolubilmente legata allo Stato? O il *novum* che costituisce l'Unione europea ci permette di pensare ad essa in altro modo? La letteratura sull'Unione europea come "inedito" istituzionale è piuttosto prolifica nell'ultimo decennio<sup>4</sup> e nega in sostanza la riconducibilità

<sup>3</sup> Sentenza 26/62, *Van Gend en Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*. In successiv esentenze la Corte di Giustizia delle Comunità europee ha avuto modo di precisare meglio la portata del principio di autonomia del diritto comunitario, che è divenuto uno dei principi cardine dell'intera costruzione comunitaria. Basti qui ricordare un'altra famosa sentenza che coronò questo principio: la sentenza 6/64 *Costa c. Enel*, di poco posteriore alla *Van Gend en Loos*, in cui si affermò che "adifferenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato CEE ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare.[...] [Gli stati] hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi". Quindi si riconosce immediatamente la portata "rivoluzionaria" dell'attività interpretativa dell Corte che ha reso il diritto comunitario, lentamente,

<sup>4</sup> Giuliano Amato ha definito l'Europa un Ufo istituzionale, la cui natura non è accertabile, ma che tuttavia vola. Cfr G. Amato, *L'originalità istituzionale dell'Unione europea*, in *Un passato che passa? Germania e Italia tra memoria e prospettiva* (Atti del Seminario Internazionale organizzato dal Comune di Roma in collaborazione con il Goethe Institut e la Fondazione Basso, Roma, novembre 1996). Si veda anche M. Fioravanti e S. Mannoni, *Il "modello costituzionale" europeo: tradizioni e prospettive*, in *Una*

del soggetto Europa ad alcuno dei riferimenti politici finora utilizzati. Non si può parlare di Europa semplicemente come di una nazione più grande, tanto per intenderci, come del resto non la si può annoverare tra le numerose organizzazioni internazionali presenti sul globo. Non è uno stato federale, ma nemmeno una confederazione. Non è in definitiva un soggetto unico, ma una sorta di “ordine multidimensionale”. Giuliano Amato definisce l’Unione europea come “sistemi di governo multilivello, che corrispondono ad un fase di interrelazioni umane esorbitate dai confini nazionali, che trovano, perciò, la loro regola in livelli diversi”<sup>5</sup>. Maurizio Fioravanti e Stefano Mannoni ribadiscono questo carattere composito e plurale dell’Europa proprio perché comprendere questo significa di conseguenza vedere con occhi diversi la Costituzione di cui questo soggetto si sta per dotare. “E’ necessario abbandonare le vecchie dicotomie, le vecchie concezioni monolitiche della sovranità, ed assumere un atteggiamento realistico e sufficientemente duttile, che rifiuta di lasciarsi ingabbiare in alternative secche, come se fosse in gioco nell’immediato una sovranità degli Stati da intendere come un blocco intero e indivisibile, destinato a perdersi a favore dell’Unione, o al contrario a conservarsi contro l’Unione”<sup>6</sup>.

Alla base di questo nuovo paradigma teorico c’è l’emancipazione da un’idea centralistica della sovranità, da una sovranità di tipo statale. C’è l’idea di una comunità che si svincola dall’assoluto legame con la sovranità, basata sull’idea di potere in senso weberiano e schmittiano, ma che tuttavia non si sciogla nella mera procedura comunicativa secondo il modello habermasiano. Non è detto che la garanzia dei diritti possa venire esclusivamente dalla comunità statale e che gli stessi diritti non possano essere fatti valere contro la comunità statale stessa. “Il rapporto tra confine e diritti è tuttora il paradosso che si vorrebbe ricostruire con l’Europa”<sup>7</sup>. E’ necessario ripensare un nuovo spazio pubblico, rompere con l’idea schmittiana che lo Stato sia il custode della costituzione e che dunque non si dia costituzione senza Stato. La critica che spesso è stata fatta ai lavori della Convenzione è quella di aver dato alla luce un progetto costituzionale in assenza di sovranità. Può esistere una comunità senza Stato? Una comunità con una *governance* completamente diversa da quelle sperimentate fino ad ora? I nuovi costituzionalisti rispondono affermativamente.

---

*Costituzione senza Stato*, op. cit. e S. Rodotà, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, 1997.

<sup>5</sup> G. Amato, op. cit.

<sup>6</sup> M. Fioravanti, S. Mannoni, op. cit. p. 33.

<sup>7</sup> E. Resta, *Demos, ethnos. Sull’identità dell’Europa*, in *Una Costituzione senza Stato*, op. cit. p. 177.

Ci troviamo di fronte ad un concetto nuovo di sovranità, Alessandro Pizzorno parla di “sovranità che si disperde e non è più appannaggio di un unico sovrano”<sup>8</sup>, la dispersione di poteri ci porta a riflettere immediatamente sul nuovo tipo di *governance* europea e sui nuovi modelli istituzionali post-leviatanici, di cui sono un esempio le agenzie, le *Authorities*. In quest’ultimo decennio, infatti, abbiamo assistito alla nascita di organi che non sono istituzioni *tout court*, ma che hanno competenze tecniche e contribuiscono per questo al processo decisionale. Le legislazioni “leggere” (*soft law*), che non discendono in modo gerarchico da una *Grundnorm* in modo kelseniano, ma sono al contrario l’espressione di un potere reticolare di tipo orizzontale, sono la base giuridico-politica di un *multiversum normativo* in cui la logica della separazione dei poteri, che Montesquieu poneva come garanzie di un sano governo democratico, non trova posto. Basti pensare allo stesso metodo comunitario, che applica proprio il principio della condivisione di poteri, per cui si ha una sorta di triangolazione tra Commissione, Consiglio e Parlamento, inesistente in altri sistemi di governo, in cui le competenze e le politiche comunitarie non sono ripartite in modo rigido e dove il potere esecutivo può essere delegato e allo stesso tempo controllato da una fitta rete di comitati tecnici esterni (*comitology*), corpi extra-istituzionali, sottratti in gran parte al controllo parlamentare, rappresentativi degli interessi nazionali e di settore, composti da funzionari degli stati membri, che partecipano in misura rilevante, ai processi di *decision-making*. Si pensi inoltre allo sviluppo che, soprattutto in questi ultimi anni, ha avuto il regionalismo, sulla scorta dei principi portanti dell’Unione, come, ad esempio, la sussidiarietà, che prevede che le decisioni vengano prese al livello più basso e più vicino ai cittadini e al principio del mutuo riconoscimento<sup>9</sup>, proveniente dal mercato unico e poi esteso con metodo funzionalista ai più svariati settori comunitari. Il regionalismo, come la dispersione dei poteri, è un altro elemento di fuga dal centralismo e dalla sovranità statale. Questa natura composita e frammentata dell’Unione ha indotto a pensare talvolta più che ad un ordine post-moderno ad una sorta di *policraticus neo-medievale*<sup>10</sup>, cioè una poliarchia che ricorda la dispersione feudale delle *potestates indirectae* prima della formazione della

<sup>8</sup> A. Pizzorno, *La dispersione dei poteri*, in *Una Costituzione senza Stato*, op. cit.

<sup>9</sup> Il mutuo riconoscimento trova la sua origine nella giurisprudenza della Corte di giustizia europea (sentenza Cassis di Dijon, 1979) e afferma il principio secondo cui una merce legalmente fabbricata e commercializzata in uno stato membro debba poter circolare anche in qualsiasi stato dell’Unione. Questa originaria applicazione in ambito commerciale è stata poi estesa a diversi settori e politiche comunitarie ed è stato consacrato come principio costituzionale, in base al quale vengono accettate e tollerate le diversità nazionali, senza imporre uniformità e standardizzazione.

<sup>10</sup> Cfr. G. Marramao, *L’Europa dopo il Leviatano. Tecnica, politica, costituzione* op. cit. e anche G. Marramao, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati e Boringhieri, Torino, 2000. Sulla similitudine Medioevo/modernità si veda N. Berdjajev, *Il Nuovo Medioevo*, Fazi, 2001.

Stato assoluto. L'Unione europea sembra piuttosto “un *policraticus*, una struttura policentrica assai più simile alla *respublica christiana* che all'impalcatura di un super-stato in formazione.”<sup>11</sup>.

#### 4.1. Ingolf Pernice e la costituzione integrata dell'Unione Europea

Lo stesso concetto di costituzione dovrebbe ritrovare la sua vera radice oltre l'accezione che ha assunto nella dottrina liberale. Fioravanti e Mannoni, per esempio, mettono in evidenza come il concetto di “costituzione” sia antecedente alla formazione dello Stato nazione. Quest'ultimo è solo stato il modello predominante fino ad ora, è stato l'ossatura che meglio ha saputo contenere e sviluppare il discorso sulla sovranità, ma certo non è detto che sia l'unico. La costituzione è nata nel Medioevo e nella prima età moderna come “patto federativo” e, diversamente dalle costituzioni moderne, non serviva ad affermare i diritti di un popolo e a limitare le prerogative del sovrano, non esprimeva, cioè, alcuna sovranità, ma poneva l'accento sul legame tra le diverse tradizioni. Una simile lettura “evolutiva” e “aperta” della costituzione è stata portata avanti da una scuola che è stata denominata “nuovo costituzionalismo” o “costituzionalismo multilivello”. In realtà rappresenta una tendenza dottrinarica, più che una scuola definita avendo caratteri di eterogeneità, e raggruppando autori molto diversi tra loro, anche per formazione culturale, che tuttavia hanno alla base la condivisione di un approccio al concetto di costituzione che li accomuna. C'è quindi un consenso di fondo verso l'assunto che il processo di costituzionalizzazione dell'Europa dovrà essere una sintesi delle diverse tradizioni costituzionali, dovrà essere un'unione di costituzioni, come l'Unione europea rappresenta un'unione fra stati. “La Costituzione non è il fondamento dell'Unione, ma solo lo strumento di cui gli Stati membri si sono serviti per generare l'Unione”<sup>12</sup>. Il concetto di *constitution composée* ipotizzato da Ingolf Pernice, docente di diritto alla Humboldt Universität di Berlino, vuole essere proprio questo: una nuova dottrina costituzionale capace di emanciparsi dall'idea che esista un fondamento unico ed omogeneo di legittimazione del potere e che questo vada esercitato in vista del perseguimento del bene comune assoluto o di finalità ultime prestabilite. Si tratta di un atto normativo “composto”, plurale che si integra con le singole costituzioni nazionali.

<sup>11</sup> G. Marramao, *L'Europa dopo il Leviatano*, op. cit. p. 137.

<sup>12</sup> M. Fioravanti, *Un ibrido fra Trattato e Costituzione*, in E. Paciotti (a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Meltemi, Roma, 2003. p. 24.

Quindi l'obiezione mossa da Pernice e dai neo-costituzionalisti alla dottrina classica è quella di pensare unicamente il concetto di costituzione in relazione allo stato-nazione. Il fatto di vedere un legame reciproco e necessario impedisce di portare avanti differenti teorizzazioni e limitano l'analisi dell'UE ad una riflessione di tipo funzionale sui suoi caratteri economici. Un processo di costituzionalizzazione europeo deve prendere in considerazione la pensabilità di una *Grundnorm* che non poggi unicamente sullo Stato e che possa quindi non derivare necessariamente da questo. Non solo gli stati quindi possono avere una costituzione, quando essa viene intesa come uno strumento giuridico attraverso il quale dei popoli di un determinato territorio si mettono d'accordo per creare delle istituzioni comuni investite di un autorità pubblica. Tale situazione si può verificare – ed è il caso dell'UE – anche al di fuori dei confini statali. Si può legittimamente parlare quindi di un costituzionalismo post-nazionale. Appare qui evidente che il riferimento “multilevel” sia diretto alle nuove teorie della *governance* e questo nuovo approccio al costituzionalismo ne è debitore e rappresenta l'applicazione in ambito costituzionale delle teorie post-sovrane affrontate nel capitolo 2. Il costituzionalismo multi-livello si basa, secondo Pernice, su cinque assunti:

1. un concetto funzionale e post-nazionale del costituzionalismo (non solo gli stati possono avere una costituzione)
2. la questione della costituzione per l'Europa non si esaurisce con le singole modifiche istituzionali dei trattati, ma riguarda la storia del processo di costituzionalizzazione dell'Unione, quindi l'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia per esempio. Si tratta quindi di un processo aperto e dinamico, che coinvolge diversi attori.
3. la costituzione europea si caratterizza per un'osmosi continua e un'interdipendenza tra livello comunitario e livello nazionale. È quindi all'opera un continuo dialogo tra l'ordinamento comunitario e le singole costituzioni nazionali. Si può parlare a ragione quindi di una europeizzazione degli ordinamenti interni, così come di un assorbimento di questi – principi generali del diritto - a livello europeo.
4. le identità multiple dei cittadini dell'Unione riflettono il carattere multiplo dell'ordinamento costituzionale composito
5. L'unione Europea è un'unione di cittadini. Il diritto comunitario si applica direttamente ai singoli.

Siamo in presenza di una nuova concettualizzazione del diritto resa possibile dalla natura ibrida dell'Unione e dal principio della “dispersione dei poteri” che caratterizza

il sistema comunitario. Autori come Miguel Maduro, hanno parlato di costituzionalismo plurale, proprio per mettere in evidenza questo carattere poliedrico della sovranità e della sua *facies* costituzionale, che non trova più una precisa collocazione nel centro statale, ma, grazie ad una distribuzione del potere non più verticale, bensì orizzontale, si distribuisce su più livelli interconnessi tra loro, in continua comunicazione tra loro. Occorre concepire la costruzione comunitaria non come un'entità isolata e staccata dai livelli nazionali e subnazionali, ma come una comunità simbiotica e relazionale. Il principio della sussidiarietà ben esemplifica questo particolare carattere del sistema quasi federale dell'UE. Ingolf Pernice si chiede se sia necessario, quando si parla di costituzione, dare per implicito un riferimento o una visione dell'Unione Europea come di uno Stato o di un superstato. La risposta è chiaramente no: il costituzionalismo multilivello vuole affrontare il problema in modo differente. Il nuovo approccio cerca di identificare un ordine costituzionale composito in cui dimensione nazionale e internazionale non sono rigidamente separate, ma fanno parte di un unico sistema: "The European constitution thus is one legal system, composed of two complementary constitutional layers, the European and the national, which are closely interwoven, and interdependent"<sup>13</sup>. La conseguenza di questa affermazione è che l'Europa ha già una costituzione, e non si trova ad essere "mancante" rispetto agli stati, perché con le singole costituzioni nazionali essa costituisce un tutt'uno. Si tratta semmai di migliorarne la funzionalità, di prendere sul serio il processo di costituzionalizzazione dell'UE, che ha carattere progressivo e che consiste nella continua modificazione e ricodificazione dei trattati. La costituzione europea dunque non appartiene a quella tradizione che Maurizio Fioravanti ha denominato "new beginning"<sup>14</sup>, non può scaturire da un momento rivoluzionario, né è un tipo di costituzione "garanzia", fissata secondo il modello federale americano, poiché il carattere della costituzione europea rimane aperto e modificabile, riadattabile, anch'esso influenzato dalla geometria variabile dell'Unione. Viene secondo Pernice meno il problema della cosiddetta *Kompetenz-kompetenz*, cioè il potere di decidere liberamente e indipendentemente dell'attribuzione di una competenza ad una pubblica autorità. Prerogativa che secondo il *Bundesverfassung Gericht* apparteneva solo e unicamente alla costituzione (*Grundgesetz*)<sup>15</sup>. Secondo Pernice questa è una conclusione sbagliata nel

<sup>13</sup> I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review*, vol. 27, n. 5, October 2002. p. 514.

<sup>14</sup> Cfr. M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari 2009.

<sup>15</sup> Si veda su questo punto la famosa sentenza "Maastricht" del *BVerGE*. La sentenza del 20 ottobre 1993 ha affermato, infatti, che il principio di democrazia postula che l'esercizio dei diritti sovrani derivi direttamente dal popolo dello Stato (*Staatsvolk*), il quale è pensabile solo entro una cornice comune di

momento in cui questa *Kompetenz-kompetenz* non esiste realmente né per gli stati, né per l'Unione in sé, ma, data questa struttura multilivello, sono gli stessi cittadini, i popoli, che incorporano questi poteri, come reali soggetti che operano attraverso istituzioni comuni, le quali non sono staccate e isolate a Bruxelles, ma sempre compresenti su più livelli (nazionale, regionale e locale) formando un unico ordinamento. Pertanto scegliere un'unica fonte giuridica, seguendo uno schema gerarchico, non ha alcun senso in un sistema di diritto del tutto post-moderno, come lo intende Pernice. La relazione tra diritto comunitario e nazionale è infatti una relazione di tipo funzionale/orizzontale e non verticale.

Per comprendere bene il passo in avanti che viene tentato nel costituzionalismo multilivello di Pernice occorre soffermarsi su quello che sono state le tradizioni costituzionaliste dominanti in epoca moderna, ovvero quelle che potremmo ricondurre a due paradigmi fondamentali: “statualista” e “contrattualista”. Il primo si caratterizza per il primato dello Stato e rappresenta cioè quella dottrina che considera antecedente alle carte costituzionali l'affermazione della volontà sovrana dello Stato-nazione. Il modello schmittiano, esaminato nel capitolo I, rientra pienamente in questa scuola di pensiero. Lo Stato preesiste alle costituzioni, le quali sono un prodotto dell'ordinamento giuridico fondamentale incarnato nel popolo. Non sono quindi le costituzioni a determinare le comunità, esse non si fondano su trattati o su delle carte, ma nell'unità stessa dello Stato. Carl Schmitt nel *Verfassungslehre* afferma questo principio. Pernice avanza dei dubbi riguardo a questa tesi nel momento in cui la crisi dello Stato mette in questione la sua stessa centralità, intesa come unica fonte originaria del diritto. “La concezione «statualista» si spiega con una storia che non ha conosciuto, fino ad oggi, altro che lo «Stato» – una realtà, tuttavia, oggi profondamente cambiata”<sup>16</sup>. La dottrina “contrattualista” propone, al contrario, un'opposta lettura della Costituzione, non come prodotto dello Stato, bensì come contratto tra le parti sociali e, *strictu sensu*, rimanda alla teoria del costituzionalismo classico che concepisce lo Stato come una limitazione progressiva di potere, parallelamente all'affermazione progressiva di diritti civili, politici e sociali. Il contrattualismo quindi inverte, per così dire, i due termini chiave e non ammette nessun potere statale all'infuori di quello accordato dalle carte costituzionali. Questa concezione, che trova le radici in John Locke e Jean Jacques Rousseau, trova una sua

---

lingua, cultura, interessi comuni: entro, cioè, una vera e propria ‘opinione pubblica’ che permetta la formazione e l'espressione della ‘volontà popolare’. Secondo i giudici tedeschi, all'Europa mancherebbe un popolo europeo, per cui a Strasburgo non si vedrebbe un'assemblea realmente rappresentativa. La conclusione del ragionamento del BverfG è che, mancando la base organica - il ‘popolo europeo’ -, non è pensabile una forma di Stato europeo che difetti del suo elemento fondante.

<sup>16</sup> I. Pernice, F. Meyer, *La Costituzione integrata dell'Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003. p. 44.

*renaissance* nel cosiddetto neo-contrattualismo, il cui più illustre esponente è senza dubbio John Rawls<sup>17</sup>.

“La nozione di Costituzione, così definita, legittima e limita i poteri conferiti alle istituzioni della comunità che essa fonda”<sup>18</sup>. Si tratta quindi di un patto tra contraenti, tra cittadini, che liberamente si uniscono in una comunità, creano e organizzano un potere pubblico. Viene rovesciato quindi il primato dello Stato, che non preesiste affatto al patto stipulato tra i cittadini, ma è la costituzione stessa che origina il potere statale. In questo modo il contrattualismo abbandona la coincidenza tra potere e Stato. E’ questa tradizione, secondo Pernice, che l’UE ha sviluppato, in contrapposizione all’approccio “statualista”, nel quadro di una concezione “evolutiva” dei trattati, dunque dei patti su cui la stessa comunità si fonda. L’UE in quanto superamento del modello statale è l’esempio calzante di un neo-contrattualismo che fonda il potere pubblico sulla sovranazionalità. Il fatto stesso che si sia passati da un approccio “internazionalista” per definire la natura dell’Unione Europea (organizzazione internazionale) ad un approccio sovranazionale, un’unione di Stati *sui generis* e un’unione di popoli e cittadini, è a testimonianza del prevalere del paradigma contrattualistico. Tre sono gli elementi che caratterizzano questo nuovo sistema:

1. la *primauté*. Ovvero il primato del diritto comunitario su quello nazionale (anche su quello costituzionale). A partire dalla celebre sentenza “Van Gend & Loos” del 1963 la Corte di Giustizia delle Comunità Europee ha sviluppato la dottrina sovranazionale in virtù della quale i trattati costituiscono un ordinamento giuridico autonomo, diverso sia dagli ordinamenti interni, sia da quello internazionale e in grado di creare diritti e doveri per i cittadini stessi – non solo per gli stati, dunque – che si integrano con i rispettivi ordinamenti nazionali. In caso di conflitto a prevalere è sempre il diritto comunitario, da qui il significato del termine *primauté*, *supremacy*, o primato.
2. L’*effetto diretto*. Altro principio fondamentale sancito nelle sentenze della Corte di Giustizia (Simmenthal, Costa v. Enel, Francovich) che rende effettiva la diretta applicabilità delle norme comunitarie, anche se non recepite dagli stati membri, per i singoli cittadini e i privati. Viene fissato dunque un altro elemento di superiorità rispetto al diritto internazionale classico che escludeva un’efficacia diretta della propria produzione normativa qualora essa non fosse vagliata prima dallo Stato stesso.

<sup>17</sup> Cfr. J. Rawls, *Liberalismo politico*, Edizioni di Comunità, Milano 1994.

<sup>18</sup> I. Pernice, *op. cit.* p. 46



3. La *sussidiarietà*. Un principio cardine dei sistemi federali che ha radici teologiche e che tiene conto dei cosiddetti “corpi intermedi”. In base a questo principio le istituzioni sopranazionali intervengono solo laddove le singole entità territoriali (anche le più piccole) non sarebbero in grado di garantire una piena efficacia. È lasciato dunque ampio margine di manovra anche alle autorità che si trovano al gradino più basso della scala gerarchica, ma la cui vicinanza al territorio assicura una miglior gestione.

Questi nuovi elementi presenti nel sistema post-statale dell'UE portano Pernice a promuovere un nuovo approccio alla teoria costituzionale che dal contrattualismo trae la propria linfa originaria, ma che si sposta lentamente verso una concezione della costituzione post-nazionale che lui chiama “federazione costituzionale” (*Verfassungverbund*). Essa “consiste nella conciliazione degli elementi costituzionali presenti nell’approccio sovranazionale con l’esistenza incontestabile e persistente degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri”<sup>19</sup>. Si può parlare pertanto di una costituzione composita (*composè*) prodotto di un “assemblaggio” mobile tra le costituzioni nazionali e l’ordinamento comunitario. La Costituzione europea, nel pensiero di Pernice, pertanto si dà in questo doppio livello che rappresenta in realtà un ordinamento unico: “I due ordinamenti sono infatti complementari. Proponiamo perciò di concepire le costituzioni nazionali e il diritto primario dell’Unione come due elementi di un sistema costituzionale unico, composito o integrato, in tedesco di una *Verfassungverbund*, di una federazione costituzionale, oppure più semplicemente, di considerare questo insieme di norme costituzionali a due livelli come la Costituzione europea”<sup>20</sup>. Il punto essenziale nella teoria del costituzionalismo multilivello di Pernice è che i due livelli ipotizzati non sono semplicemente giustapposti l’uno all’altro, ma in un certo qual modo “fusi” insieme, si compenetrano a vicenda e l’uno è modificato dall’altro. Rimane quindi fuorviante contrapporre i diritti fondamentali sanciti in una carta costituzionale, poniamo di ambito sociale o economico, alla “costituzione” europea, poiché essa trova già inglobati in essa i diritti fondamentali attraverso i “principi generali del diritto” che costituiscono una fonte non scritta del diritto comunitario stesso e attraverso quella “osmosi” continua che viene a determinarsi tra i diversi livelli, non essendo essi ordinati gerarchicamente come in un sistema statale classico. “Ne segue che, nel quadro dell’ordinamento costituzionale composito dell’Unione Europea, non è più sufficiente consultare e interpretare il

---

<sup>19</sup> Ivi, p. 48

<sup>20</sup> Ivi, p. 49

mero testo delle costituzioni nazionali per conoscere l'estensione esatta e reale dei poteri e degli organi da queste istituiti e dei diritti dei singoli nei confronti dell'autorità pubblica. Solo una visione d'insieme che unisca questi testi ai trattati, al diritto europeo derivato e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, può rivelare la portata esatta dei diritti e dei poteri attribuiti rispettivamente agli organi nazionali e a quelli comunitari<sup>21</sup>. Si tratta di un approccio che nell'ambito della riflessione sulla sovranità ci porta verso un modello non tanto post-sovrano, ma piuttosto verso un modello di "sovranità condivisa" corretto. Più vicino a quello che Jean Monnet intendeva con "fusione" di sovranità. Pernice parla di "sovranità europea integrata" per sottolineare che non di livelli distinti e separati si tratta. Non è completamente corretto infatti parlare di un "trasferimento di competenze" dallo stato membro all'Unione, perché questo porterebbe a pensare alla sovranità, ancora una volta, in termini classici, come una proprietà, come un "bene" che si trasferisce da un contenitore ad un altro. Il punto fondamentale, invece, è che le sovranità si modificano poiché esse non sono intangibili. L'unitarietà dell'ordinamento multilivello esprime bene questa integrazione fra le sovranità, questa sorta di "fusione".

Pernice parla esplicitamente di una sorta di "contratto sociale europeo" alla base dell'UE, e in questo l'approccio si iscrive in quello che Dellavalle ha chiamato paradigma "individualista"<sup>22</sup>, in ultima istanza i soggetti principali rimangono pur sempre gli individui, nonostante le proprie preferenze siano talvolta espresse attraverso meccanismi istituzionali che vedono solo una loro indiretta azione per mezzo di rappresentanti e governanti. Individui, cittadini che vengono a determinare uno status "doppio", come abbiamo un doppio livello di costituzionalismo così abbiamo una doppia cittadinanza che conferisce nuovi diritti aggiunti a quelli originari fissati nelle costituzioni nazionali. La cittadinanza multilivello si va quindi a saldare con la costituzione composita dell'UE. Il primo carattere nuovo della costituzione europea è dunque la "molteplicità" – assente nelle carte fondamentali dei paesi membri – la compresenza di diversi elementi posti a garanzia di un diritto costituzionale che non si fonda sui principi repubblicani classici (e quindi sul principio esclusivo, anche se estendibile, dell'appartenenza ad una nazione o ad uno Stato determinato) della omogeneità. La cittadinanza composita permette un salto ulteriore verso la concezione di un individuo "molteplice" legato, ma, al contempo, autonomo dal proprio regime di appartenenza, stratificato e a cui vengono attribuiti diritti indipendentemente dalla propria origine in un tipo di regime "inclusi-

---

<sup>21</sup> Ivi, p. 50

<sup>22</sup> Cfr. S. Dellavalle, op. cit..

vo” e aperto. La cittadinanza europea quindi non si richiama ad una omogeneità preesistente di tipo spirituale o mitico, oppure sul popolo culturalmente e linguisticamente integrato. Ma piuttosto sulla messa in comune di determinati valori e sulla condivisione di una storia caratterizzata per un alto tasso di conflittualità che viene al contrario assorbita in un desiderio e in istanza di pacificazione. La cittadinanza europea si fonda sul diritto che è espressione di valori comuni. Si tratta di un contratto sociale europeo che fonda una comunità post-nazionale, oltre lo stato-nazione, ma nel senso hegeliano di un *Aufhebung* della statualità, di un superamento e al contempo di un mantenimento e di un innalzamento della *Staatlichkeit*. In questo senso l’UE non è solo un’unione di stati, ma soprattutto un’unione di cittadini e di popoli. Coinvolgendo questo sistema anche i singoli, gli individui, Pernice ritiene a ragione di poter parlare di “costituzionalismo” e non meramente di diritto europeo. Accanto a questo carattere di “molteplicità”, vi è poi quello della “simbiosi” un concetto degli ordini neomedievali e di Althusius, e che ritorna attuale con l’analisi dell’UE. La simbiosi tra diversi i diversi organi e diversi livelli della giurisdizione è una caratteristica del sistema comunitario, che prevede una continua interazione, comunicazione e cooperazione tra le diverse agenzie e istituzioni.

Vi è un netto rifiuto, da parte di Pernice, ad un ricorso ad elementi costituenti classici che possono richiamare processi di costruzione tipici dello Stato e già sperimentati. Pertanto ogni tentativo di riportare la Costituzione europea all’interno di un discorso “rivoluzionario” e fondativo è velleitario. L’UE non si caratterizza come un “*new beginning*” ma come un sistema che deve fare i conti con una profonda stratificazione costituzionale già esistente e da cui non è possibile separarsi con l’invocazione di un *pouvoir constituant* europeo. “L’approccio del costituzionalismo composito o integrato non implica invece un tale atto: poiché non cerca di fare altro che di *spiegare* l’ordinamento costituzionale attuale, esso non si propone di *rovesciarlo*”<sup>23</sup>. Il problema del potere costituente è pertanto già liquidato nel momento in cui si ipotizza una Costituzione senza Stato. Forse qui si può rintracciare una prima traccia di debolezza dell’architettura teorico-costituzionale di Pernice, che, pur volendo superare il mero “potere di revisione” dei trattati – concetto debole e ancora legato alla dottrina del diritto internazionale – abbracciando l’idea di una vera e propria costituzione svincolata dall’ipoteca statalistica, con troppa fretta si vuole però liberare anche di quella componente del costituzionalismo, e del contrattualismo, che vedeva nel popolo rivoluzionario quel corpo sovrano in grado di essere fonte e produzione di diritti. Anche abbandonando il concetto “essenzialistico” del popolo, non appare scontato che i diritti siano sottoposti ad un’autoproduzione indipendente che veda i cittadini come semplici soggetti “riceventi”.

<sup>23</sup> Ivi, p. 57.

I diritti si creano e si affermano attraverso lotte sociali che travalicano gli stessi confini istituzionali, attraverso processi costituenti che possono certo fare a meno di – o superare – appartenenze artificiali e premoderne, ma non per questo si può pensare che una comunità giuridica, una volta inglobato lo Stato in una più alta espressione, sia autosufficiente di per sé ad essere garanzia di costituzione e di cittadinanza. Il “contratto sociale europeo” che vuole fatalmente richiamarsi a Rousseau, un Rousseau post-moderno, viene però a mancare di quello che il filosofo ginevrino identificava con il corpo sovrano, una parte essenziale del *Contrat*. Vedere nel doppio ruolo dell’individuo-cittadino al contempo nazionale ed europeo la chiave per la tenuta democratica dell’intero sistema comunitario appare tutto sommato debole. Rousseau basava il contratto sociale non sulla somma degli individui, ma sul concetto di volontà generale. Le leggi sono espressione della volontà generale che risiede nel corpo sovrano, cioè il popolo. Pernice trascura questo elemento essenziale nella filosofia politica rousseauviana che ha un legame profondo con il concetto di sovranità, essa, “non essendo che l’esercizio della volontà generale, non può mai essere alienata” e di conseguenza “il corpo sovrano, il quale è soltanto un ente collettivo, non può essere rappresentato che da se stesso: si può trasmettere il potere, ma non la volontà”<sup>24</sup>. Il concetto di volontà è estraneo al sistema di Pernice che riduce la costituzionalizzazione ad una istituzionalizzazione continua, cioè ad un avanzamento progressivo dell’approfondimento del processo di integrazione europea, attraverso un miglioramento delle capacità performative delle istituzioni comunitarie. Tanto da considerare gli stessi “stop and go”, i rallentamenti e i progressi in sede di negoziazione e modifica dei trattati costitutivi un processo costituzionale e una sorta di “cosituzionalismo multilivello in azione”<sup>25</sup>. I caratteri costituzionali del processo di integrazione europea si possono evincere da alcuni elementi insiti nelle stesse attività di negoziazione che si sono aperte sempre di più ad un coinvolgimento diretto di tutti i cittadini<sup>26</sup>. Per il giurista tedesco questo è sintomo dell’inizio di un nuovo modo di fare

<sup>24</sup> J.J. Rousseau, *Le Contrat social* (trad. It.) *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1994. p. 37.

<sup>25</sup> Cfr. I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action* in WHI Paper 02/09 Walter Halstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht Humboldt Universität zu Berlin: “The European «constitution», thus, is the progressive establishment and development of this multilevel system composed of the national constitutions as a basis and the evolving European primary law as a complementary constitutional layer. In this light the Treaty of Lisbon, including the efforts to bring it into force, can be understood as a case of multilevel constitutionalism in action”. P. 4 Reperibile sul sito: [http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0209\(2\).pdf](http://www.whi-berlin.de/documents/whi-paper0209(2).pdf)

<sup>26</sup> Il “dibattito costituzionale” inerente ai Trattati ha coinvolto, secondo Pernice, sempre di più l’opinione pubblica e il Parlamento europeo, contribuendo così a rendere non solo i governi gli attori principali del processo di integrazione. Basti pensare all’utilizzo dello strumento referendario (si ricordi quello francese e danese sul Trattato di Maastricht, quello irlandese sul trattato di Nizza, e gli ultimi – francese e olandese e irlandese – che hanno bocciato il trattato costituzionale), allo strumento della Convenzione, al maggior coinvolgimento del PE e dei parlamenti nazionali e alla stessa strategia della Commissione impegnata a garantire una maggiore trasparenza, una governance più democratica e l’applicazione rigorosa del

politica, disancorata dagli elementi tipici dello Stato-nazione, per il quale risulta ancora imprescindibile una certa meccanica che su una divisione tradizionale di poteri si basava. Una costituzione post-nazionale come quella teorizzata da Pernice ha, al contrario, bisogno di una nuova meccanica e di una politica che non si fonda solo sulla Stato, ma sull'azione dei cittadini organizzati nella società attraverso gruppi, associazioni, imprese ecc. Si tratta di una concezione della costituzione fondata sulla società civile e non sullo Stato: “ The constitution reflects the formal consent of the individuals desiring to organise themselves to form a polity with determined institutions, powers and procedures for determined action, with determined rights and duties, which so define themselves as the «citizens» of a polity which may be a state but may also a supranational entity or even one of global reach”<sup>27</sup>. La natura stessa del diritto europeo combina istanze statali, ma anche dei cittadini in base all'idea che le moderne democrazie si fondano su un'idea di autorità pubblica non coincidente necessariamente con lo Stato-nazione. Quindi anche la stessa idea di sovranità non va intesa in senso tradizionale e non ha le caratteristiche classiche che di solito le si attribuisce: autonomia e autarchia, ma piuttosto un'inedita capacità di adattamento ad un contesto globale e, in particolare, di dotarsi di un certo grado di flessibilità e apertura. La nuova caratteristica della sovranità sarà pertanto quella di saper partecipare ad un *network* transnazionale di relazioni. Si prenda come esempio il settore energetico e i delicati equilibri geopolitici che regolano l'approvvigionamento di gas e petrolio. È evidente che siffatte materie necessitano di un'azione concertata da parte degli stati membri e non possono essere lasciate ad iniziative isolate da parte di questi. L'interconnessione deve essere massima se si vuole raggiungere un risultato efficiente senza disperdere gli sforzi. Questo esempio potrebbe essere esteso al settore ambientale e al settore commerciale e monetario, dove per altro questo tipo di interconnessione sta già dando i suoi frutti grazie alla moneta unica.

In conclusione il concetto di costituzionalismo multilivello è una complessa correlazione tra i singoli diritti nazionali e il diritto comunitario in cui i soggetti coinvolti non sono semplicemente gli stati, ma i cittadini stessi. Questo fa dell'intero sistema una costituzione integrata, basata su contratto sociale europeo in cui la dimensione nazionale e comunitaria sono complementari e non ordinate gerarchicamente. Ciò distingue il modello europeo da un modello strettamente federale, in cui invece di una rigida distinzio-

---

principio di sussidiarietà. Tutti elemento che contribuiscono a determinare, secondo Pernice, una maggiore legittimità a livello comunitario.

<sup>27</sup> Ivi, p. 17. Più avanti si legge: “multilevel constitutionalism, thus, encourages conceptualising the European Union from the perspective of the citizens, as an instrument for meeting new challenges, and for achieving certain political goals in common at the European level through European institutions which are formally autonomous, but in fact interacting and interwoven with the national institutions, largely depending on them and their proper functioning”. P. 28

ne di competenze e una precisa gerarchia e supremazia della legge federale siamo in presenza piuttosto di “supremazia funzionale”, che si basa sul mutuo riconoscimento e la cooperazione.

#### 4.1.1. Tolleranza costituzionale e costituzionalismo plurale

La via intrapresa dal neo-costituzionalismo è stata quella di cercare una costituzione per l'Europa sbarazzandosi di tutto l'armamentario giuspolitico schmittiano e weberiano. Non occorre una personificazione del potere. Mentre Schmitt afferma l'impossibilità di pensare la sovranità senza soggetto, per cui il processo costituente va dallo Stato al diritto e non viceversa – condizione da cui deriva il primato della politica e gli elementi della teoria politica schmittiana - niente di tutto questo si dà con il processo di integrazione europea, che non mira alla fondazione di una sovranità. Uno dei massimi giuristi che si è occupato e ha studiato a fondo il sistema comunitario è senza dubbio il costituzionalista Joseph H. Weiler. Figura influente degli studi europei, docente alla New York University Law School. Anche le ricerche di questo autore risultano essere di grande importanza per un discorso che vuole smarcarsi dalle concezioni classiche del costituzionalismo. Gli studi di Weiler sono indirizzati infatti verso una definizione del concetto di costituzione e di costituzionalismo oltre lo Stato<sup>28</sup>. La *no demos thesis*, secondo Joseph Weiler, muove da un errore prospettico: l'obiettivo europeo non è la costruzione

<sup>28</sup> Significativa è la polemica tra Mancini e Weiler alla fine degli anni Novanta. Il giurista italiano affermava nell'articolo *Europe: The Case for Statehood*, *European Law Journal* n. 4 vol. I 1998, che l'Unione, attraverso il suo processo di costituzionalizzazione, avrebbe raggiunto un tipo nuovo di statualità e che questa statualità sarebbe stata anche la garanzia per assicurare una piena democrazia. La critica di Mancini, seguendo un decostruttivismo ermeneutico, era rivolta contro atteggiamenti euroescettici e intrisi da una certa ostilità verso la Corte di giustizia che consideravano la UE più come una organizzazione internazionale, piuttosto che un sistema quasi-federale. “Oggi, insistere nel definirla [l'Unione Europea] organizzazione internazionale e bollare come fronzoli retorici tutto ciò che a tale definizione non si adatta è più o meno come cercare di rimettere il dentifricio dentro il tubo” F. Mancini, *Argomenti per uno Stato europeo*, in AA VV, *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001. p. 32. Nonostante questo, non si può andare oltre la definizione di Stato federale; anzi, quanto più l'Europa si avvicina ad assumere tale forma, tanto più crescono le resistenze. La ragione di tanta diffidenza, secondo l'autore, risiede nella “incapacità di concepire uno Stato se non come Stato-nazione, o, in una parola, di separare lo Stato dalla nazione” p. 35. La prospettiva federalista in Mancini è molto forte. Contro tale prospettiva polemizzò Weiler, per il quale non c'era nessuna necessità di ricorrere ad una struttura federale o statale per rendere più performante e democratica l'UE. La stessa natura dell'UE va al di là dello Stato. Quest'ultimo, pur restando una componente imprescindibile non va riproposto su scala europea nemmeno nella sua architettura federalistica, poiché è una costruzione inadatta alla conformazione dell'UE. In risposta a Mancini Weiler scrisse: “opposition to European statehood is not the result of an inability to conceive of European statehood as something other than a Nation-State. [...] Does Europe really need to be a State to be able to speak with one voice and bring to bear its vast economic power on the global market? Is it because of its lack of statehood that it has not done this so far?” in J.H. Weiler, *The Case against the Case of Statehood*, *European Law Journal* n. 4 vol. I 1998.

di un *demos*, ma l'unione sempre più stretta dei popoli europei. L'Europa propone un diverso *feeling at home*: un'unione di popoli proiettata verso la pace, non il popolazione-territorio-stato, che ha caratterizzato la vita politica moderna dalla Rivoluzione francese fino alla fine della guerra fredda. Un'unione fra popoli che lentamente mettono in comune alcuni settori, alcune politiche che prima erano di esclusiva competenza nazionale. La creazione di una cittadinanza multipla (art. ?? TUE)<sup>29</sup>, quindi di una cittadinanza che si sovrappone a quella nazionale ma non la sostituisce, dovrebbe ancora più esplicitamente fornire un'idea di cosa significhi stare in Europa. Per Weiler – come per Habermas - c'è confusione tra *demos* come presupposto giuridico e *demos* come realtà politica e sociale. “In molte occasioni, la dottrina costituzionale presuppone l'esistenza di ciò che essa crea: il *demos* cui si richiede di accettare la Costituzione è costituito giuridicamente, da quella stessa Costituzione, e spesso l'accettazione è tra i primi passi in direzione di una nozione sociale e politica di *demos* costituzionale più profonda”<sup>30</sup>. Interpretando quindi l'attuale Costituzione europea attraverso i parametri classici, mancherebbe certamente dei requisiti che le costituzioni classiche incorporano, ma il punto centrale che va ricordato è che ci troviamo di fronte a qualcosa di completamente diverso. Si tratta di un sistema federale *sui generis* in cui gli stati rimangono gli attori principali (e qui la differenza con Habermas), non si assiste alla fondazione di un organismo sopranazionale che impugni il testimone dei diritti e si faccia carico di continuare la sua corsa verso la realizzazione dell'umanità. “Non un solo popolo dunque, né un solo Stato, federale o meno”<sup>31</sup>. Weiler e gli esponenti del neo-costituzionalismo non cercano il *demos* europeo, né quello originario che dovrebbe emergere dall'atto politico, ma neppure quello per effetto inducente, che dovrebbe essere creato dalla costituzione. Non si sta cercando il popolo, non si cerca una personificazione dell'atto fondativo. Con il neo-costituzionalismo si perde la relazione che si stabiliva tra diritto e Stato, tra potere costituente e potere costituito, poiché il sistema si regge nella sua completa autoreferenzialità. Gli attori che gestiscono il processo non sono i soggetti pieni della società del Leviatano, ma i protagonisti “deboli” di un complicato sistema di pesi e contrappesi istituzionali, che manifestano una sovranità di tipo postmoderno. Inutile rifarsi alla meccanica giuspolitica classica, perché ogni elemento preso isolatamente non rende conto della complessità e risulta essere inefficace. Weiler afferma che per anni il dibattito costi-

<sup>29</sup> Titolo II Art. 8: “E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. La cittadinanza dell'Unione si aggiunge alla cittadinanza nazionale e non la sostituisce”.

<sup>30</sup> J.H. Weiler, *Federalism and constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Jean Monnet Working Paper, n. 10/2000. Ora in J.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003. p 514

<sup>31</sup> Ivi p. 516.

tuzionale è oscillato tra Kelsen e Schmitt, cioè tra i due capisaldi della teoria giuridica novecentesca. Un'oscillazione tra la norma fondamentale (*Grundnorm*) e la ricerca della fonte ultima dell'autorità. “Per la maggior parte, sia per gli amici che per i nemici del costituzionalismo europeo, il dibattito venne condotto a livello di questa dimensione kelseniano-schmittiana. [...] Il sottomettersi alla disciplina costituzionale d'Europa senza una vera costituzione alla Kelsen, che conferisca quell'autorità ultima alla Schmitt, è qualcosa che non solo contraddice la gerarchia giuridica come normalmente percepita, ma mette in discussione quei valori custoditi nelle costituzioni nazionali e nelle identità collettive che si esprimono attraverso tali valori”<sup>32</sup>. La Costituzione europea rappresenta questa contraddizione, questo paradosso oltre Schmitt e oltre Kelsen, un *novum* totale nel panorama giuspolitico. Qualcosa che sfida le stesse costituzioni nazionali, ma che non le supera. Essa non vuole essere la costituzione nel senso di Raz, cioè *thick*, non vuole essere un atto scritto chiuso, ma vuole esprimere tutta la sua apertura alle diversità costituzionali per stabilire una base comune. La costituzione europea non è quell'atto fondativo con cui le costituzioni classiche limitavano il potere del sovrano e stabilivano dei diritti fondamentali, ma è piuttosto una sintesi delle culture costituzionali e in quanto sintesi, applica *il principio di tolleranza costituzionale*. Per la prima volta nella storia si accetta una disciplina costituzionale non in nome di un principio giuridico fondato da una sola autorità sovrana a cui ci si sottomette, ma, in nome della tolleranza costituzionale, si accetta un'obbedienza ad un atto che è la manifestazione in aggregato delle altre volontà nazionali. Secondo Weiler “ciò significa di per sé creare un diverso tipo di comunità politica, una caratteristica della quale è proprio la disponibilità ad accettare una disciplina vincolante che nasce e deriva da una comunità di altri”<sup>33</sup>. La permanenza delle singole costituzioni nazionali è un dato su cui infatti si dovrebbe riflettere, prima di affrontare l'annosa questione se debba prevalere l'accezione di “trattato” o si possa parlare di “costituzione” in senso proprio. Si può certamente parlare di costituzione, se la intendiamo come la prima costituzione post-moderna della storia<sup>34</sup>.

Non si può comprendere pienamente questi approdi teorici se non ci si sofferma sulla concettualizzazione che Weiler opera dell'ordinamento comunitario. Il giurista

<sup>32</sup> Ivi p. 524

<sup>33</sup> Ivi p. 531

<sup>34</sup> Su questo punto si veda anche E. Scoditti, *La costituzione senza popolo*, op. cit. “Il nuovo concetto di cittadinanza dovrebbe rispecchiare questa sovranità frammentata, nella quale per definizione non si divide la medesima nazionalità, ma coesistono molteplici *demoi*. In quest'ordine di idee, un super-stato europeo, con tutta la retorica e la simbologia profonda che esso comporta [...] mina l'etica del sovranazionalismo, in quanto fa proprio il motto dell'ideologia nazionalista [...] Il sovranazionalismo è invece contro-nazionalistico” p. 81.



opera una distinzione su due livelli della sopranazionalità, concetto cardine per comprendere la natura del sistema comunitario: esiste una “sovranazionalità normativa” e una “sovranazionalità decisionale”. Mentre la prima caratterizza la relazione tra le misure giuridiche comunitarie e quelle degli stati, la seconda attiene al contesto istituzionale e la capacità attuativa delle misure comunitarie. Weiler sostiene che mentre la prima tipologia ha conosciuto nel corso del processo di integrazione, anche nelle fasi cosiddette di eurosclerosi o di rallentamento, un progressivo incremento, la seconda si è indebolita e per certi aspetti ha subito una regressione verso l’intergovernamentalismo. Per quanto riguarda la prima dobbiamo ricordare l’introduzione di tre principi fondamentali nel diritto comunitario: il primato, cioè la prevalenza della norma comunitaria sul diritto interno e la conseguente disapplicazione di quest’ultima in caso di conflitto. L’effetto diretto, e dunque l’impugnabilità davanti a un giudice della norma comunitaria in contrasto con il diritto interno. Principio, è bene ricordarlo, che riguarda i singoli individui e non solo soggetti statali, contrariamente al diritto internazionale classico. Il principio dell’attribuzione di competenza, per cui in base all’art. 308 la Corte può attribuire alla Comunità in taluni settori nuove competenze non presenti nei Trattati.

Anche per Weiler, come per Pernice, si tratta di prendere in seria considerazione una situazione difficilmente eliminabile, cioè il fatto della persistenza di sistemi costituzionali interni già formati ed operativi, rispetto a quali la “costituzione” europea deve rapportarsi e che non può trascendere in un ordine superiore, ma deve interfacciarsi. E’ vero, d’altronde, che l’architettura europea non è mai stata “convalidata” da un processo costituente che vedesse come protagonista un *demos*, anche perché questo presunto *demos* non è mai esistito a livello europeo, ma ciò non ha comunque impedito che venisse a costituirsi un comunità dotata di specifiche competenze e che in qualche modo somigliasse ad un ordine federale. Per Weiler, nonostante queste limitazioni, derivabili da una visione costituzionalistica classica, il sistema comunitario ha raggiunto una capacità performativa che ben al di là di un sistema federale. Esso presenta, cioè, paradossalmente, meno instabilità e vaghezza di un’unione federale come possono essere gli Stati Uniti o il Canada. L’accettazione di principi fondati sul pluralismo e sulla coesione ha fatto sì che gli stati, nel trasferire talune porzioni di sovranità, non solo abbiano reso possibile la creazione di autentiche istituzioni sopranazionali, ma abbiano al contempo rafforzato il loro ruolo e il loro potere. La diminuzione di *auctoritas* non ha determinato una diminuzione di *imperium*. E’ quello che può essere definito come un effetto *win-win*, ed è l’aspetto sul quale Weiler insiste. Questo assunto ha del resto delle ripercussioni sul costituzionalismo europeo e impone quindi di pensare oltre Kelsen e oltre Schmitt, oltre l’idea di una Costituzione come *Grundnorm*. Contrariamente da Habermas, Weiler non

appoggia l'idea di un patriottismo costituzionale<sup>35</sup>. Per il giurista esso fa parte di un armamentario concettuale obsoleto e non più riproponibile. Occorre proporre una costituzione non solo superando le costituzioni nazionali ma in grado di superare lo stesso concetto di costituzione basato sulla retorica di un'appartenenza simbolica, sull'identità morale di una nazione e sul popolo. La costituzione europea va oltre questi legami moderni. E' la prima costituzione postmoderna che può fare a meno degli elementi simbolici. E' vero che l'appello al patriottismo costituzionale sta diventando sempre più un mero esercizio celebrativo, spesso svuotato di un contenuto capace di mettere in moto i meccanismi aggregativi. La critica weileriana proiettata verso lo svecchiamento anti-retorico del patriottismo ha senza dubbio dei meriti. Tuttavia sembra chiaro che le costituzioni postbelliche nazionali avevano la caratteristica di essere costituzioni politiche, per dirla alla Schmitt erano indissolubilmente ancorate ad un modello includente/escludente della politica amico/nemico. Non mancava cioè l'elemento di contrapposizione nei confronti del quale la stessa comunità nazionale si ricostituiva, cioè il fascismo. L'antifascismo in molte costituzioni era quell'elemento politico che faceva delle costituzioni non semplicemente degli atti fondamentali e ordinativi, ma prima di tutto orientativi, si diceva chi faceva parte della comunità e chi no. Ora questo elemento politico viene mancare nella costituzione europea al posto del quale viene messa un concetto etico-normativo che è la tolleranza. La tolleranza costituzionale, che è per Weiler l'asse portante del nuovo costituzionalismo europeo costituisce il valore principale dell'intera architettura comunitaria. Il punto da indagare è ora se le costituzioni politiche possano ancora avvalersi di contrapposizioni di tipo moderno fascismo/antifascismo o se queste non siano ormai obsolete, e in questo Weiler ha ragione a cercare una nuova definizione di costituzione, tuttavia appare debole rintracciare nella mera forza normativa il nuovo collante per una nuova solidarietà. Questo può funzionare per una comunità giuridica, ma a lungo andare non può essere una soluzione proponibile per una comunità di popoli. Il politico non può essere eliminato con questa facilità, facendo leva sul principio della tolleranza. Anche se Weiler con questo principio si vuole spingere al di là della semplice integrazione, cioè al motto "be one of us" (sii uno di noi), ma, secondo la tradizione liberale, ci si avvale del mutuo riconoscimento, della reciproco rispetto e delle differenze.

Parlare di "sovranità condivisa" potrebbe risultare un ossimoro, o un paradosso, poiché essa, per definizione, non potrebbe essere divisa, ma esprimerebbe l'unitarietà del decisore. Tuttavia proprio a questo carattere contraddittorio costituisce l'anima stes-

---

<sup>35</sup> Cfr. J. Nergelius, *The Constitutional Dilemma of the European Union*, European Law Publishing, Groningen 2009.

sa dell'UE. La frammentazione della sovranità è rintracciabile nell'asimmetria presente a livello costituzionale. Miguel Maduro, un altro esponente delle teorie multilivello, afferma: "it is no longer possible to sustain the illusion of a symmetric relationship between national political decision-makers and the recipients of political decisions"<sup>36</sup>. Chiaramente appare a Maduro che lo stato-nazione vada troppo stretto per il concetto di costituzione e democrazia. Un altro aspetto che rimette totalmente in discussione l'argomento costituzionalista classico è l'obsolescenza progressiva di un sistema verticale e gerarchico, quello che va sotto il nome di "gerarchia delle norme" e il suo corollario della "separazione dei poteri". Nella concezione classica infatti una costituzione incorpora due caratteristiche: *empowering* e *limiting of power* cioè un'organizzazione dei poteri attraverso una rigida separazione e quindi una limitazione del potere stesso, e l'assicurazione dei diritti fondamentali dell'individuo<sup>37</sup> erano le due linee guida del costituzionalismo moderno. Tuttavia nel sistema comunitario se da un parte *empowerment* è in qualche modo assicurato, non si può affermare lo stesso per quanto riguarda la divisione dei poteri e una conseguente gerarchia delle norme. Questo potrebbe essere visto come una debolezza e persino il venir meno di un carattere fondamentale del costituzionalismo, tanto che si potrebbe parlare di costituzionalismo europeo in senso lato. Secondo Maduro il problema della divisione dei poteri in realtà rimanda ad una concezione alla Montesquieu e, soprattutto, a Madison, che il modello neo-costituzionale europeo ha in qualche modo superato. In realtà una gerarchia definita e rigida non serve. Si tratta piuttosto di una gerarchia modulabile e variabile che rispecchia la flessibilità multilivello del sistema comunitario. I differenti ordinamenti giuridici coesistono nella stessa sfera di applicazione, e in caso di conflitto è sempre la legge comunitaria a prevalere. Maduro applica a questo proposito un concetto che viene dalla teoria musicale: il "contrappunto". Questo è il metodo che si usa in musica per armonizzare melodie differenti che non sono in relazione gerarchica fra di loro. Nel campo musicale questa fu una grande scoperta che rese possibile l'ascolto di più melodie all'interno di un stessa musica. Il contrappunto sta alla base della concezione pluralista del costituzionalismo, capace quindi di concepire relazioni non gerarchiche fra ordinamenti diversi. "In a world where problems and interests have no boundaries, it is a mistake to concentrate the ultimate authority an normative monopoly in a single source. Legal pluralism constitutes a form of checks and balances in the organization of power in the European ad national

<sup>36</sup> M. Maduro, *Europe and the constitution: what if thi is as good as it gets?* In J.H.H. Weiler M. Wind, *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Pres, 2003, p. 84

<sup>37</sup> Su questo punto si veda la celebre *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 di cui all'art. 16 "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata né la separazione dei poteri detemrinata, non ha costituzione".

polities and, in this sense it is an expression of constitutionalism and its paradoxes”<sup>38</sup>. Questa particolare concezione del diritto trova a sua giustificazione, come considerato per Pernice, nella modificabilità stessa dei singoli diritti interni. Gli ordinamenti nazionali non rimangono chiusi a compartimenti stagno, ma sono aperti, devono, per esempio recepire direttive comunitarie trasformandole in leggi interne, innescando così un meccanismo di automodificazione dei propri ordinamenti, contribuendo in questo modo ad una progressiva armonizzazione involontaria e ad un riavvicinato delle legislazioni. Potremmo dire che è all’opera una sorta di “astuzia della ragione” del sistema comunitario, o piuttosto un’eterogenesi dei fini, in base alla quale si rende possibile la produzione di un diritto europeo unificante. Questo processo, è bene ricordarlo, è supportato dai principi anch’essi ormai costituzionalizzati che riguardano la sussidiarietà, la proporzionalità<sup>39</sup> e il mutuo riconoscimento<sup>40</sup>, volti ad attenuare qualsiasi ingerenza di tipo verticale e gerarchico da parte di istituzioni sopranazionali e quindi a mitigare l’effetto di una possibile coercizione dall’alto. Si tratta quindi di un sistema reticolare di tipo orizzontale che difficilmente può essere collocato all’interno dei sistemi federali classici e tantomeno di un superstato.

<sup>38</sup> M. P. Maduro, *op. cit.* p. 98

<sup>39</sup> “Il principio di proporzionalità regola l’esercizio delle competenze esercitate dall’Unione europea. Esso mira a limitare e inquadrare l’azione delle istituzioni dell’Unione. In virtù di tale regola l’azione delle istituzioni deve limitarsi a quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi fissati dai trattati. In altre parole, l’intensità dell’azione deve essere in rapporto con la finalità perseguita. Ciò significa che laddove l’Unione dispone di diversi modi d’intervento essa deve selezionare, a parità di efficacia, quello che lascia la maggiore libertà agli Stati membri e alle persone”. Definizione tratta dal sito ufficiale dell’Unione Europea “Europa” ([http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/proportionality_it.htm)). “Il principio di sussidiarietà è definito dall’articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. Esso mira a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando che l’azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall’azione a livello nazionale, regionale o locale. Concretamente ciò significa che nei settori che non sono di sua esclusiva competenza l’Unione interviene soltanto quando la sua azione è considerata più efficace di quella intrapresa a livello nazionale, regionale o locale. Il principio di sussidiarietà è strettamente connesso ai principi di proporzionalità e di necessità, secondo cui l’azione dell’Unione non può andare al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del trattato”. Definizione tratta dal sito ufficiale dell’Unione Europea “Europa” ([http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity\\_it.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/subsidiarity_it.htm)).

<sup>40</sup> Il principio del mutuo riconoscimento è nato nell’ambito delle politiche legate alla realizzazione del mercato interno e, nello specifico, riguarda il settore della libera circolazione delle merci (art. 28 e art. 30 del TCE). Lo smantellamento degli ostacoli al libero commercio volti ad eliminare i residui di protezionismo nazionale hanno portato la Commissione europea e la Corte di Giustizia a sviluppare questo principio in base al quale uno Stato membro non può vietare la vendita sul proprio territorio di un prodotto legalmente fabbricato e commercializzato in un altro Stato membro, ed è tenuto quindi a riconoscere tale prodotto anche al proprio interno (deroghe sono tuttavia possibili). Questo principio, inizialmente applicato al solo ambito commerciale (cfr. sentenza *Cassis de Dijon* 1979; sentenza *Fois gras*), ha conosciuto un’estensione anche in altri settori (servizi, lavoro) fino ad arrivare ad importanti applicazioni anche per i cittadini. Su questo tema si veda A. Mattera, *Le Marché Unique européen, ses règles, son fonctionnement*, Ed. Jupiter, Paris 1990 e A. Mattera, *La reconnaissance mutuelle: une valeur historique ancienne, un principe juridique intégrationniste, l’assise politique d’un modèle de société humaniste*, *Revue du Droit de l’Union Européenne* 3/2009.

Anche Neil Walker parla di costituzionalismo plurale, articolando la sua riflessione su tre assi: il primo riguarda la dimensione esplicativa, cioè il fatto che l'UE si può spiegare solo come una struttura in cui sono compresenti diverse fonti di discorso costituzionale e diverse localizzazioni di autorità e di potere. Come conseguenza si deve potere pensare ad un costituzionalismo che abbracci in modo plurale le diverse istanze nazionali e che abbia pertanto come asse normativo il principio di mutuo riconoscimento.

#### 4.2. *Autopoiesi del diritto europeo*

La sociologia di Niklas Luhmann - uno dei massimi pensatori del XX secolo. Allievo di Talcott Parson, padre fondatore dei sistemi sociali - può costituire una delle influenze teoriche della svolta paradigmatica della nuova dottrina costituzionalista. La battaglia del sociologo condotta contro il dogmatismo della scienza giuridica è del resto sullo sfondo anche per i neo-costituzionalisti. Luhmann parla di "costituzione senza fondamento". L'analisi teorica luhmanniana dei sistemi non si incentra, infatti, sul problema della fondazione, ma sulla considerazione che i sistemi sono autoreferenziali e restano indifferenti l'uno all'altro, così il sistema politico non interferisce con quello giuridico, "la politica, se mira al successo della sua azione, non può rinunciare all'armamentario del diritto. Quest'ultimo si adegua alle continue pressioni esercitate dalla politica e conquista con ciò la possibilità di rinviare all'*iter* politico molti impulsi alla sua modificazione"<sup>41</sup>. Non ci può essere un rivolgimento radicale del diritto, un inizio *ex nihilo*, perché il diritto è dotato di una forza che assorbe le contraddizioni esterne. L'autoreferenzialità del sistema, la sua circolarità rende impossibile basare la costituzione su un'architettura gerarchica che determini un "sopra" ed un "sotto" e una conseguente personificazione della sovranità. Per Luhmann il sistema giuridico e il sistema politico sono autonomi e si possono, al massimo, scontrare come "palle su un tavolo di biliardo". Risulta quindi impossibile costruire le costituzioni su valori, o su progetti politici. La norma è autofondante, è autologica. La norma si fonda sulla norma. I "sistemi funzionali" hanno quindi sostituito il concetto di *res publica*, così come "ordini sociali differenziati" hanno scardinato lo stesso concetto di ordine. Il pluralismo inserito nella complessità di sistemi e sottosistemi rende ormai impossibile pensare la politica con soggetti pieni e in senso volontaristico o decisionale, oppure a modelli che si riferiscono

---

<sup>41</sup> N. Luhmann, *La costituzione come conquista evolutiva*, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, *Il futuro della costituzione*, op. cit. p. 111.

ad architetture moderne del politico. “Ai più antichi modelli di orientamento istituzionale” afferma Luhmann “estesi e relativamente chiusi, subentrano sfere circoscritte della comunicazione che, tenendo conto delle alternative, si orientano a funzioni specifiche isolatamente prive di senso”<sup>42</sup>. Questa “insensatezza” delle funzioni, o, meglio, questa assoluta mancanza di contenuto veritativo delle funzioni permea la teoria del diritto luhmanniana. Mentre la dogmatica costituzionale rimane fermamente convinta che le norme rimandino a dei valori fondanti, la nuova impostazione sistemi lo rifiuta recisamente. L’intensificarsi della differenziazione sociale e della complessità sistemica ha quindi completamente stravolto anche il modo di intendere le organizzazioni, a partire da quelle che riguardano l’ordine politico... Ecco perché il tema della ricerca di Luhmann sui diritti fondamentali ben si avvicina al costituzionalismo multilivello, considerandoli come “garanzie di chance della comunicazione”, garanzia quindi di una efficienza comunicativa del sistema. Vanno quindi de-antropologizzati, nel senso che sono diritti che non riguardano l’uomo in sé, ma sono posti a salvaguardia di un sistema, non sono quindi posti alla difesa di una comunità, di un particolare (lo stato, le piccole patrie, le nazioni ecc.). Tutto il discorso di Luhmann è volto a scongiurare il pericolo della de-differenziazione e cioè il pericolo dell’autonomia del politico. L’ossessione per il concetto di comunicazione e di interdipendenza risulta qui massima. La teoria generale della comunicazione sulla quale si devono basare i diritti umani come istituzione trova, del resto, importanti analogie anche con il pensiero di Habermas, affrontato nel cap. 3, che in Luhmann tuttavia non è declinato in senso etico.

Allo stesso modo Teubner parla di diritto come sistema autopoietico, cioè concepito nel quadro di una regolazione che sfugge alla tradizionale concezione liberal-democratica, ma che si basa sulla sostanziale autonomia delle sfera regolativa. La perfetta autoreferenzialità diventa quindi il concetto centrale per comprendere l’evoluzione di un sistema del diritto policontestuale in cui la comunicazione fra i vari settori è circolare e in grado di autoriprodursi in modo autonomo. Questa concezione post-moderna del diritto sta alla base anche del neo-costituzionalismo che fa della riflessività, contrapposta a esigenze fondative, il nucleo centrale. “La mancanza di un qualsiasi punto archimedeo esterno al diritto”<sup>43</sup> non permette infatti alcuna fondazione razionale del diritto, né di tipo naturale, né sull’autorità legittima, ma tantomeno sulla positività stesso del diritto. Non c’è quindi né un fuori né un dentro, ma solo l’autoproduzione. In questa perfetta autoreferenza appare quindi obsoleta l’idea di rintracciare una gerarchia, così

<sup>42</sup> N. Luhmann, *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari 2002. p. 49

<sup>43</sup> G. Teubner, *Il diritto come sistema autopoietico* Giuffrè, Milano, 1996, p. 1

come un'unità e un'unica fonte. Piuttosto esiste una compresenza di più livelli, un'eterarchia e una molteplicità di fonti che implica una trasformazione non solo del concetto di sovranità, ma della stessa teoria del diritto. Tuttavia, come acutamente sottolinea Scoditti: “una pluralità di ordini normativi, ciascuno con proprie agenzie di sovranità, si espone però all'ovvio rilievo del come concepire una sovranità priva di un punto archimedeo”<sup>44</sup>. Si dovrebbe parlare allora di una sovranità policontestuale, condivisa. Se un sistema multilivello di governo si caratterizza per una stratificazione di livelli, giurisdizioni sovrapposte, una poliarchia simile ad un *policraticus* medievale in cui i centri erano dispersi nei mille feudi, vescovadi, abbazie, municipalità, corporazioni cetuali, principati, postmoderno e medioevo si possono incontrare e la sovranità sarà più simile ai modelli che Portinaro chiama neo-gotici in cui il potere è misto. *Governance* postmoderna e neo-mediavalismo sembrano coincidere. Abbandonare lo Stato come punto archimedeo significa infatti riconoscere che ogni sottosistema sociale necessita di costituzionalizzarsi secondo i propri principi<sup>45</sup>, ogni settore quindi (in una logica sistemica) opera una sua costituzionalizzazione interna, generando pertanto delle asimmetrie e delle geometrie variabili che non possono far riferimento ad unica insorgenza rivoluzionaria di tipo volontaristico, essa finirebbe comunque per essere riassorbita nel meccanismo funzional-amministrativo del sistema.

Se solo il diritto genera il diritto, privo di fondamento, rimane aperto tuttavia il problema di come dare una concretezza al diritto materiale dell'Unione, di come orientare gli obiettivi politici, altrimenti si corre il rischio di cadere in un sociologismo astratto in cui l'unica fondamentale ultima questione è quella di un'astratta garanzia funzionale del sistema. Palombella ha giustamente messo in evidenza due ruoli del diritto per quanto riguarda l'Unione Europea, il diritto “amministrazione”<sup>m</sup>, concentrato sul problem solving e che racchiude tutti gli aspetti regolativi di cui, credo, il *multilevel constitutionalism* si fa carico, e il diritto delle scelte, che riguarda appunto le questioni sociali, etiche di legame tra i popoli ecc. e che implica un livello alto del diritto, una dimensione “costituzionale” posta a garanzia di principi. Forse nel costituzionalismo multilivello queste due dimensioni coincidono. Ma “l'inquietudine europea sta in questa mancanza di bilanciamento, in questa ancora irrisolta questione di equilibrio”<sup>46</sup>. Tuttavia per Palom-

<sup>44</sup> E. Scoditti, *Una Costituzione senza popolo*, Dedalo, Bari 2007, P 57.

<sup>45</sup> Cfr. R. Prandini, *La costituzione del diritto nell'epoca della globalizzazione. Struttura della società-mondo e cultura del diritto nell'opera di Gunther Teubner*, in G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando editore 2005

<sup>46</sup> G. Palombella, *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Dedalo, Bari 2006, p. 176.

bella la questione non si risolve con un sovranazionalismo decisionistico, dunque al prospettiva federale<sup>47</sup>, sembra rimanere una falsa alternativa.

“È dunque sulla natura e sul ruolo del costituzionalismo europeo «futuro» che bisogna concentrarsi se si vuole comprendere il senso «storico» e funzionale del diritto, in un’entità sopranazionale che appare per gli altri versi come colpita da un fenomeno di autonomizzazione «giuridica», ossia da un eccesso «autopoietico» del diritto”<sup>48</sup>. Questo eccesso autopoietico sembra nel costituzionalismo multilivello essere superato nella sovranità dei cittadini, in quella sovranità multipla che vede affiancarsi a soggetti statali i cittadini stessi. “Cos’altro è l’indebolimento dello Stato nazione e l’idea di sussidiarietà europea se non il passaggio dall’unicità dell’ordine normativo alla sottoposizione degli individui ad una pluralità di obbligazioni, alla simultanea appartenenza ad una molteplicità di ordini?”<sup>49</sup> Il far riferimento da parte dei cittadini ad una molteplicità di ordini e non più ad un singolo sovrano (un solo Stato e un solo popolo) è la garanzia di una reale effettività e applicazione dei diritti fondamentali.

Il tentativo di superare da un lato le derive tecnocratiche che possono essere generate da un approccio esclusivamente giuridico orientato all’efficienza della macchina comunitaria e dall’altro il ricorso ad una legittimazione essenzialistica o in termini leviatanici (stato-nazione, popolo) è stato percorso dal neo-costituzionalismo anche nella sua versione “comunitarista”. Un simile approccio culturale è attualmente proposto in varie forme, a titolo di esempio potremmo citare il giurista Peter Häberle. La cui visione di fondo è che esista una comunità europea che è più ampia e più vecchia di quella nazionale culturale e linguistica. Il riferimento è molto spesso alla *christianitas*, all’illuminismo e più in generale all’umanesimo che costituisce il filo rosso che ha tenuto insieme tutte le apparenti diversità europee. L’umanesimo è l’elemento pacificatore, integratore che nelle varie epoche è emerso, in forme differenti come rinascimento, come tolleranza civile verso le diversità religiose, come diritti umani, e che ha permesso il superamento della guerra e del conflitto costituendo un elemento di unione. L’umanesimo diventa la comunità originaria che si trasforma in comunità etica, l’*ethos* si sostituisce all’*ethnos*. Vediamo che questo è una curiosa presa di distanza dal pensiero identitario, perché l’identità in questo caso non viene rimossa, ma viene sublimata

<sup>47</sup> Palombella mette in evidenza che “la settorialità, ossia il fatto che l’Unione non sia un ente a «fini generali» ma un’organizzazione con competenze nei soli ambiti istituiti dai Trattati, rende praticamente contraddittoria l’esigenza di una progettazione totalizzante, come quella implicita nelle fondazioni costituzionali dell’ordine collettivo” *ivi*, p. 177. In questo coglie l’aspetto centrale, che i neo-costituzionalisti vedevano nella mancanza di una *Kompeten-Kompetenz*, per cui spesso risulta sterile la contrapposizione federalismo/funzionalismo.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 187.

<sup>49</sup> E. Scoditti, *op. cit.* p. 56



nell'umanità europea. A questa particolare visione del mondo hanno attinto anche i fondatori della Comunità europea, basti pensare a Jean Monnet, a Robert Schumann, oppure a Paul Valéry e Edmund Husserl. Il ricorso ad un patrimonio comune filosofico, culturale che va dall'antica Grecia e arriva fino alle contemporanee costruzioni istituzionali diventa strumentale per giustificare un' "unione sempre più stretta"<sup>50</sup> fra i popoli, per scongiurare la guerra.

Häberle parla di una vera e propria *comunità costituzionale* che comprende tutti i paesi che condividono il patrimonio culturale che va dalla civiltà ellenica, al Cristianesimo, all'Illuminismo e che condividono il "grande spazio spirituale cosmopolitico" (M. Gräfin Dönhoff). L'Europa diventa una patria intellettuale ed emozionale basata sul *Menschenwürde* (dignità umana). "Definita come comunità di diritto, o meglio di diritti fondamentali, e di valori, l'Europa risulta radicata nella sua comune «eredità culturale» ; le nazioni hanno una eredità culturale di importanza europea"<sup>51</sup>. La parola "radicata" risulta particolarmente importante, poiché rimanda all'esistenza di radici comuni e dunque alla presenza di una comunità in senso forte. Non bastano solo le procedure democratiche, come non basta la creazione di uno spazio economico comune, un mercato unico. Se ci fossero solo questi presupposti il progetto europeo sarebbe già naufragato. Secondo il giurista deve esistere una comunità spirituale e, cosa più importante, essa c'è, esiste veramente, nell'arte e nella sua cultura. Non serve lo Stato europeo per un'Europa costituzionale. "Il concetto di finalità dello Stato, risulta inappropriato, in quanto non esiste uno stato europeo. Se per una volta si deve immaginare la costituzione prima dello stato, allora lo si faccia nell'Europa costituzionale. Bisognerebbe cominciare con il fine costituzionale di «Europa» nelle singole costituzioni nazionali"<sup>52</sup>.

La costituzione europea è la traduzione sul piano normativo della "parte generale" delle singole costituzioni nazionali. C'è una critica profonda dell'idea di sovranità come blocco monolitico appannaggio esclusivo degli stati nazionali. La sovranità è un complesso di poteri. Anche lo stesso diritto comunitario non si può più pretendere disciplina scientifica autonoma. Häberle rifiuta la scissione tra diritto amministrativo europeo e diritto costituzionale europeo. Entrambe le discipline devono essere guidate dalla dottrina costituzionale europea. Occorre una comunità costituzionale<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione.

<sup>51</sup> P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione europea*, in Quaderni Costituzionali / a. XIX, n. 1, aprile 1999, p. 10.

<sup>52</sup> Ivi p. 23.

<sup>53</sup> Cfr. relazione di Peter Häberle, *Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune* tenuta il 21 marzo 2003 presso la LUISS Guido Carli. Reperibile sul sito internet [www.luiss.it](http://www.luiss.it).

L'universalismo costituzionale trae la propria legittimazione dall'umanesimo astratto. L'applicazione della ragione illuministica a se stessa è l'estremo atto di un'autorità legislativa che indirizza i propri precetti non più verso il mondo, ma su di sé<sup>54</sup>. Si presenta tuttavia un problema: come può giocare un ruolo internazionale efficace un potere che invece si vuole porre fin da subito come non centralizzato, non verticale, dispersivo, distribuito. Nel sistema internazionale anarchico degli stati, i diversi attori incarnano al contrario sovranità forti, muscolari, capaci di un ferreo decisionismo schmittiano. La mancanza di un ordinamento unitario rende difficile la creazione di quel peso politico che si vorrebbe attribuire all'Unione alla sua costituzione.

#### 4.3. La sovranità condivisa

Queste riflessioni ad ampio raggio sul costituzionalismo multilivello sembrano portare l'attuale ricerca verso l'elaborazione di un concetto di sovranità estremamente sfaccettato. Se nei modelli post-sovrani per l'Europa (cap. 2) si è tentato di tracciare sommariamente quelle linee di pensiero proiettate verso un definitivo congedo dalla sovranità, è con le nuove teorie giuridiche sul neocostituzionalismo che tale abbandono si dimostra prematuro. Cercare un costituzionalismo oltre lo Stato non significa sposare *in toto* l'idea di un abbandono della sovranità. Affermare che la sovranità sia esaurita, evaporata nella *governance* e in un sistema di poteri dispersi è quantomeno azzardato, frutto di un'ideologia globalista che pecca talvolta di semplificazione e che porta ad un'affrettata liquidazione dei concetti moderni per rimpiazzarli con terminologie e neologismi che solo apparentemente caricano di valore esplicativo la realtà. Che non si possa parlare di una certa forma di sovranità è indubbio, tuttavia non altrettanto pacifica ci sembra una rimozione totale del concetto che porterebbe a misconoscere il problema dell'effettivo *luogo* e incarnazione del decisore. Chi è sovrano? Non appare convincente l'ipotesi di annullare tutto nella frammentazione e parcellizzazione del processo decisionale e poliarchia dei poteri, oppure nella stratificazione e complessità funzionale. Rimane sempre una componente residuale, un'istanza di comando che si trova ad essere localizzata in uno spazio e ad esercitare un'egemonia. Ecco perché correzioni in tal sen-

<sup>54</sup> Per un'interpretazione filosofica del neocostituzionalismo cfr. E. Scoditti, *La costituzione senza popolo*, op. cit. A proposito dell'autoreferenzialità scrive: "L'obiettivo sul piano filosofico è raggiunto poiché il rigore della decostruzione impone la dissoluzione di ogni principio di autorità e di realtà, ma al prezzo della perdita di ogni fondamento e della disseminazione monodica di soggettività radicate" p. 121. Si veda per un inquadramento generale del problema dal punto di vista giuridico A. D'Atena, P. Grossi (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello*, Giuffrè, Milano 2004

so come “tarda sovranità” (Neil Walker), “sovranità imperfetta” (Paul Mignette) “sovranità mista” (Richard Bellamy) “sovranità in conflitto” (Samantha Besson), “sovranità competitiva” (Miguel Maduro) sono tutte integrazioni che colgono il concetto di sovranità nella sua trasformazione e nel passaggio dalla forma stato moderna all’UE nell’epoca globale.

Jean Monnet nel suo libro *Cittadino d’Europa* parla per la prima volta di “sovranità condivisa” per l’Europa. La fusione di settori andava al di là di un semplice progetto funzionalistico, sebbene da questo attingesse, e si pensava come un progetto politico, anche se poi prese una piega prevalentemente economica. Così si affermava nella Dichiarazione Schuman del 1950: “la fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime”<sup>55</sup> Sarà così effettuata, rapidamente e con mezzi semplici, la fusione di interessi necessari all’instaurazione di una comunità economica e si introdurrà il fermento di una comunità più profonda tra paesi lungamente contrapposti da sanguinose scissioni” Anche se non si fa menzione esplicita di sovranità, termine che era stato volutamente omesso per non urtare la suscettibilità dei governi, Jean Monnet nelle sue memorie parla esplicitamente di “fusione parziale di sovranità”<sup>56</sup>, l’elemento senza dubbio più incisivo era la creazione di un’Alta autorità indipendente a cui veniva ceduta una porzione, certamente limitata, di sovranità per quanto riguardava la produzione del carbone e dell’acciaio. Questo non costituiva un semplice cartello internazionale, poiché gli stati erano direttamente coinvolti. “Sovranità condivisa” e “fusione di sovranità” sono concetti che implicano non solo l’esercizio comune di determinate funzioni in cruciali settori economici, ma che questi venissero “europeizzati” e secondo aspetto che si inventasse un’istituzione. E’ l’invenzione istituzionale che caratterizza la novità del concetto di sovranità condivisa. Il metodo comunitario che prevede una triangolazione tra Commissione, Parlamento e Consiglio non ha precedenti nella storia dei trattati e delle relazioni internazionali e può essere considerato quel *novum* che sta alla base della trasformazione stessa della sovranità<sup>57</sup>. È interessante notare, e alcuni costituzionalisti come

<sup>55</sup> Dichiarazione Schuman 9 maggio 1950.

<sup>56</sup> Cfr. J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976. p. 369.

<sup>57</sup> Si cfr. su questo punto il recente contributo di P. Serra, *Il problema dello Stato. Scienza giuridica e rapporto tra ordinamenti (analisi critica di due modelli in relazione)*. In *Democrazia e diritto* n. 2, 2008. che sottolinea le potenzialità del concetto di “sovranità condivisa” e soprattutto identifica in modo acuto i limiti del paradigma monista (stato-centrico) e multilivello (pluralista): “benchè concettualmente contrapposti, monismo e pluralismo condividono il principio di reciproca esclusione di uno e molteplice,

Fioravanti lo hanno già acutamente messo in luce, che una filosofia del diritto come quella del giurista italiano Santi Romano aveva anticipato, da un punto di vista teorico, se non l'idea della sovranità condivisa (in questo la genialità di Jean Monnet è stata nell'aver trovato un'applicazione pragmatica di questo concetto) sicuramente l'idea di una molteplicità di ordinamenti giuridici. La presenza di questa pluralità a cui corrisponde notoriamente una conseguente pluralità di istituzioni permette di uscire dal preconcetto che lo Stato sia l'unica fonte del diritto, per difendere invece l'assunto che la sovranità non è assoluta, esclusiva ed unica, ma può articolarsi in modi diversi, può esercitarsi e al contempo essere tolta, in virtù del fatto che non si può considerare come un'essenza immodificabile, come un blocco monolitico, ma piuttosto come un potere di comando composito e ramificato. Affermazione della sovranità dello Stato e, insieme, autolimitazione della stessa, questa è l' "antinomia produttiva" (una formula pienamente azzeccata da Pasquale Serra) che caratterizza la molteplicità degli ordinamenti e soprattutto che caratterizza l'UE. Un "governo aleatorio della contingenza", come lo ha definito Teubner, non è sufficiente per uscire dall'impasse e dall'immobilismo del diritto europeo. Occorre che questi ordinamenti diventino concreti (per usare un'espressione di Schmitt), occorre in pratica che perdano il carattere debole e meramente regolativi e diventino ordinamenti *sovrani*. Una sovranità imperfetta, asimmetrica, certamente, ma che sappia trovare un punto di unificazione delle forze. La sovranità condivisa se non riesce ad esprimersi come Europa politica in un'unità e non nel continuo sfilacciamento della differenza *ad infinitum*. Se non riesce in pratica a determinarsi come *spazio* concreto di azione non è sovranità, ma semplice condivisione di funzioni. La proposta deve essere quindi quella di una sovranità condivisa, non di sovranità *condivise* al plurale. Una sovranità condivisa che sappia trovare un orientamento politico a questo pluralismo, una sovranità condivisa che deve incrementare la propria soprannazionalità decisionale e non rimanere meramente una soprannazionalità normativa. Anche nell'ipotesi di Paul Margette che sembra trovare una terza via, si nasconde però il pericolo di cadere nell'impolitico, nella sovranità imperfetta, cioè irregolare che vede un esercizio di poteri a volte nelle mani degli stati e a volte nelle istituzioni comunitarie, questo funziona sin tanto che non si prende posizione nell'arena internazionale e globale, fin tanto che non occorre un atto decisivo, fin tanto che qualcun altro assolve il compito egemonico. Occorre pertanto giocare questa "deformazione" del concetto di sovranità non nell'autocompiacimento di essere una potenza civile, ma nel saper calibrare bene questa

---

nel senso che mentre il paradigma monista, fonda una sorta di primato della unità sulla pluralità, fino al punto di dissolvere la stessa pluralità, il paradigma multilivello insiste, invece, sul primato della pluralità sulla unità, fino a dissolvere la stessa unità" p. 42.

esistenza plurale dell'Europa, chiudendo, quando necessario, la dispersione e la frammentazione in una forza più assertiva e meno ambigua.

L'equilibrio fragile<sup>58</sup> di questa sovranità condivisa riposa però su un cambiamento paradigmatico che coincide con l'assorbimento sul piano comunitario della tradizione giuridica americana e che si estese nel dopoguerra in tutto il mondo occidentale, cioè un legicentrismo che non più sull'assioma della sovranità popolare ha la sua forza normativa, bensì sulla legge stessa, a profitto dunque di una concezione pluralista della democrazia. Questo approccio penetra profondamente anche in Europa e contribuisce a creare quello che Magnette chiama "impero del diritto". Certo è che basare una sovranità sulla sola forza del diritto non è sufficiente e anzi il concetto stesso di sovranità rimanda all'idea di una forza politica effettiva. La debolezza di questa sovranità condivisa si manifesta nel non essere nemmeno avvicicabile ad un modello federale. La ripartizione delle competenze, infatti, non segue uno schema classico in cui le dimensioni giurisdizionali sono chiare e fissate. Gli unici campi realmente "federali" sono quelli inerenti alla politica monetaria, la politica commerciale comune, la concorrenza, la politica in materia di dazi e unione doganale e la preservazione delle risorse marittime. Queste sono le cosiddette competenze esclusive dell'unione, per il resto si parla di competenze concorrenti, cioè di settori in cui si vede la compresenza sia degli stati che dell'Unione. Questa flessibilità implica diversi gradi di condivisione o di cooperazione e una situazione tipica in cui l'UE fissa solamente degli obiettivi da raggiungere, ma spetta agli stati membri trovare i mezzi più consoni per realizzarli e di controllarne l'applicazione. Se quindi possiamo parlare di una sovranità monetaria piena, non altrettanto si può dire per quanto riguarda, per esempio, la politica estera, ove rimane un grado molto basso di cooperazione, prima di Lisbona un settore interamente intergovernamentale<sup>59</sup>. Si potrebbe par-

<sup>58</sup> Paul Magnette parla di un equilibrio che si è spesso risolto in conflitto latente tra giudici e politici, cioè una concorrenza tra istanze giudiziarie, che hanno assunto nel corso degli anni anche un potere di regolamentazione, e la refrattarietà dei governi nazionali. Questa sovranazionalità normativa contrapposta a sovranazionalità decisionale (Weiler) ha giustamente rilevato Magnette riposa su un cambiamento paradigmatico che si è avuto con la costruzione comunitaria: un ruolo "politico" dei giudici mutuato dal sistema americano. Nel modello americano la divisione di poteri non rispecchia pienamente il modello di Montesquieu (con la predominanza del legislativo e dell'esecutivo su quello giudiziario) come nella tradizione francese. Il potere giudiziario costituisce quasi un "potere normativo complementare", essendo i giudici chiamati ad interpretare la legge ed essendo l'interpretazione di questi non un atto completamente neutro. L'integrazione comunitaria sarebbe stata influenzata da questo approccio e ci sarebbe stata una sorta di "americanizzazione" del sistema giudiziario europeo, in cui la corte di giustizia veniva ad assomigliare quasi alla corte suprema americana. Cfr. P. Magnette, *L'Europe, l'État et la démocratie. Le souverain apprivoisé*, Edition Complexe 2001.

<sup>59</sup> Paul Magnette ben chiarisce questo rovesciamento dell'attribuzione di competenze dell'UE rispetto ad un sistema federale classico: Il s'agit des pouvoirs qui matérialisent le fondement normatif de l'État, la garantie de la sûreté intérieure et extérieure par le monopole de la violence légitime. Ils sont institutionnalisés par l'existence des quatre premiers départements ministériels – la défense, les affaires étrangères, l'intérieur et la justice – et par l'établissement d'un appareil coercitif – administratif, policier, militaire et judiciaire – capable de faire respecter les décisions portées par la législation [...] C'est

lare dunque di una sovranità modulabile, liquida. Una sovranità condivisa attorno ad un modello giuridico-politico-economico comune, basato cioè sul *rule of law*, la democrazia rappresentativa e l'economia sociale di mercato. Un sistema volto a mitigare tutti quegli elementi "duri" che appartenevano allo stato-nazione e che per formarsi nello *state-building* non aveva rinunciato all'uso massiccio della violenza. Ecco dunque spiegata la sovranità *soft* dell'UE che attraverso negoziazioni continue, ponderazioni di voto<sup>60</sup>, organi di conciliazione, uso intenso di deroghe *opting out* ecc, salvaguarda le identità nazionali e cerca un continuo equilibrio tra le diverse istanze (geopolitiche, geoeconomiche, strategiche) che provengono dai suoi membri. La sovranità europea quindi è un tipo di sovranità che non prevale, come quella federale, su quelle dei singoli stati, ma che, fungendo da catalizzatore, le coordina meglio. Si tratta di delocalizzare la sovranità, ma può una sovranità delocalizzata, senza un luogo determinato avere degli effetti politici, produrre un orientamento? E se ciò non accade è ancora corretto parlare di sovranità? Paul Magnette dà una risposta positiva in quanto questa de-localizzazione non è priva di spazio. L'UE è uno *spazio pubblico* secondo il filosofo francese e quindi ha una sua particolare sovranità anche se non è riconducibile a quella unitaria e mitica dello Stato. Tuttavia lo spazio pubblico non è detto che produca in modo deterministico uno spazio politico. L'indecidibilità dell'Unione, la sua natura amletica, cioè oscillante tra il suo non essere uno Stato, ma al contempo essere più di una confederazione la conduce tuttavia ad una posizione di stallo che non la porta a disintegrarsi nel caos della globalizzazione - poiché ha trovato brillantemente e con lungimiranza una sua particolare forma di adattamento - ma nemmeno la rende capace di creare un nuovo ordine, perché proprio grazie all'assenza di questo ha basato il suo equilibrio. L'incapacità di essere uno spazio politico ha consentito a questo impero del diritto di risolvere l'aporia della sovranità, di mantenerla e allo stesso tempo di limitarla. Quello che è riuscito a livello europeo è un contratto sociale imperfetto, non un annullamento totale della sovranità a favore di un'entità superiore, ma un mantenimento della stessa seppur in un'autolimitazione in un controllo e in una co-gestione in cui il reciproco riconoscimento non significa omogeneizzare né uniformare ad uno standard di riferimento, ma accettazione della diversità. Lo spirito cooperativo che è nato da questa nuova concezione della sovranità trova, come si è più volte ripetuto, nel diritto la sua base, tuttavia l'autoreferenzialità del diritto trova la sua legittimazione, quindi, tuttavia "il formalismo della procedura per definizione non lascia nulla fuori di sé. L'esistenza della giurisd-

---

précisément dans ces domaines Régaliens de la sécurité intérieure que l'intégration est plus faible ». pp156-147.

<sup>60</sup> Per quanto riguarda il sistema di voto e le annesse vicende istituzionali, non è possibile affrontare in questa sede si rimanda al testo di J. Ziller, *Il nuovo trattato europeo*, Il Mulino, Bologna 2007.

zione costituzionale dimostra però che «là fuori» c'è qualcosa. [...] Rispetto a questo «fuori» il formalismo torna su di sé come sostanza, secondo i moduli classici della critica del kantismo a partire da Hegel<sup>61</sup>. Laddove il proceduralismo ha pretesa di rappresentanza integrale e le strutture discorsive sono coestensive a qualsiasi soggetto senza tener conto dell'eccedenze, Così come per il positivismo giuridico non era ammessa l'eccezione. E in questa divaricazione tra frammentazione ed eccedenza che il costituzionalismo multilivello si avvita su se stesso. Una possibile via di fuga sta nel considerare un potere costituente europeo.

---

<sup>61</sup> E. Scoditti, *op. cit.* p. 97

## Il potere costituente europeo

---

*Prima dunque di esaminare l'atto con il quale un popolo elegge un re, sarebbe bene esaminare l'atto con il quale un popolo è un popolo. Perché questo atto essendo necessariamente anteriore all'altro, è il vero fondamento della società*

Jean Jacques Rousseau

*Kultur è Verfassung non semplicemente Konstitution, dà forma politica al popolo, e dunque fonda un popolo. Non è solo Carta scritta di principi e ordinamenti. E' un'idea che si fa storia e storia che diventa un'idea*

Mario Tronti

La Costituzione è un atto giuridico-politico capace di coniugare diritto e potere. Ripercorrendo la storia di questo concetto vediamo come nell'antica Grecia il termine significasse il "governo delle leggi" (Aristotele) e fosse collegato alla figura di un grande legislatore (Platone). Il termine *politèia* era indissolubilmente legato alla cittadinanza, cioè al problema dell'appartenenza ad una comunità. Nell'Europa moderna invece con il termine "costituzione" si designa l' "organizzazione dello Stato" e al contempo il "processo della sua vita organica" (Hegel). Si sviluppano così, nel corso della storia occidentale, due tradizioni costituzionali: una che tiene conto dell'elemento della statuzione (la figura del legislatore e dell'ordinamento giuridico) e l'altra che mette in risalto piuttosto la consuetudine (modello evuzionistico); in particolare con Machiavelli e, successivamente, con Hegel la costituzione assume un carattere di accidentalità e rappresenta il prodotto del divenire di un popolo che giunge attraverso la maturazione storica del suo spirito a farsi esso stesso soggetto della produzione del diritto, in assenza di una predeterminazione cognitivista. Con il costituzionalismo moderno, che ha inizio con la rivoluzione americana e quella francese, si vengono a determinare due momenti distinti che sono l'incarnazione di due diversi tipi di potere: il potere costituente e il po-



tere costituito. Si ha così un momento contrassegnato dalla creazione libera, originaria, illimitata ed assoluta del momento rivoluzionario e il conseguente periodo che segna una fase di congelamento o di chiusura, in cui questo potere originario viene assorbito e la sua riproposizione scongiurata: si instaura un custode della costituzione che per tutta l'età moderna sarà rappresentato da un soggetto ben determinato: lo Stato<sup>1</sup>. Il costituzionalismo americano, in seguito, ha segnato l'inizio di un modello di costituzione rigida ("costituzione garanzia") contrapposto al costituzionalismo francese che prevede, al contrario, una continua modificabilità e riformulazione dell'atto costitutivo ("costituzione indirizzo").

Il momento "dirimente" tuttavia si dà con il costituzionalismo rivoluzionario e con la separazione tra *pouvoir constituant* e *pouvoir constitué*. Tale distinzione è stata affermata per la prima volta dall'abate Sièyes<sup>2</sup>. Fino al XVIII secolo l'identificazione tra l'ordinamento e il potere politico era un dato di fatto. L'assolutismo era il frutto di questa coincidenza. Il costituzionalismo segna una spaccatura profonda tra questi due aggregati, sino a quel momento inscindibili e introduce nuovi significati ai concetti di popolo e nazione. Il popolo non è la moltitudine, ma esprime un'identità e un'appartenenza che occorre difendere. Il concetto di nazione non è più quello medievale del controllo che il signore esercitava sul territorio e sui "nativi" ("nazione" infatti deriva dalla parola latina *nascor*, cioè legato alla "nascita"), ma con la Rivoluzione francese, dice Sièyes, la "nazione" esprime il superamento stesso dell'ordine cetuale. Le divisioni non sono più territoriali, ma culturali e di classe. La nobiltà, il clero e la borghesia (il cosiddetto Terzo stato) sono i soggetti che si contendono lo spazio politico. Il Terzo stato, la borghesia, è l'elemento preponderante che rappresenta la nazione, fonte di tutte le ricchezze della Francia. La nazione è il terzo stato ed è la classe che supera tutte le divisioni del passato. Il costituzionalismo, che sarà l'espressione giuridica dell'avanzamento della borghesia, è pertanto quel processo culturale che tenta di superare tutte le distinzioni cetuali, introducendo i diritti universali e un tipo di assoggetta-

<sup>1</sup> Cfr. C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano 1981.

<sup>2</sup> E.J. Sièyes, *Qu'est-ce que le tiers état?*, (1789), trad. It. *Che cos'è il Terzo stato ?*, Editori Riuniti, Roma 1989. Su questi aspetti storico-costituzionali la bibliografia è sterminata, si veda, oltre ai volumi già precedentemente citati, almeno H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Verfassung: Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zum Gegenwart*, Duncker & Humblot, Berlin 2002, trad. it. *Costituzione. Storia di un concetto dall'Antichità a oggi*, Carocci, Roma 2008, M. Fioravanti, *Costituzione*, Il Mulino, Bologna 1999, N. Matteucci, *Costituzionalismo*, in Dizionario di politica, a cura di N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Torino 1983, C.H. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, 1947; trad. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, Neri Pozza, Venezia, 1956. G. Sartori, *Costituzione* (1962), in Id., *Elementi di teoria politica*, Bologna 1990.

mento non più fondato sull'autorità del sovrano, ma razionale e fondato quindi sulla legge<sup>3</sup>.

L'elemento rivoluzionario è la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* posta come preambolo nella costituzione del 1791<sup>4</sup>. Attraverso il concetto di nazione si applica il principio dell'uguaglianza, non c'è più una soggezione al giudice, all'esattore, al signore, ma solamente alla legge. Si tratta di un modello legicentrico del potere in cui è la legge che discrimina quello che si può o non si può fare, ciò che è permesso (lecito) e ciò che non lo è. E' la nazione che fa la legge. E ciò implica tre conseguenze fondamentali:

1. La divisione di ciò che è costituzionale da ciò che non lo è (criterio che stabilisce ciò che è democratico e ciò che non lo è).
2. La legge è modificabile solo dal popolo.
3. Il potere costituente. Il vero potere che la nazione ha e che agisce nelle situazioni preesistenti.

La sovranità non è più incarnata nell'ordine divino del mondo, così come il sovrano non è legittimato sacralmente da Dio a governare, ma è il popolo che diviene esso stesso il creatore dell'ordine. Il sovrano è la secolarizzazione dell'ordine politico. La trasposizione dei concetti teologici in concetti politici avviene con la Rivoluzione francese e con la nascita del costituzionalismo rivoluzionario. Ora dobbiamo cercare di comprendere la natura del potere costituente e se il soggetto che lo detiene sia ancora il popolo. Scopo del presente capitolo è infine vedere se nell'Europa di oggi questo concetto sia ancora applicabile.

### 5.1. Il problema del potere costituente e la critica al potere di revisione

Analizzeremo in questo capitolo il problema del potere costituente quale concetto limite del diritto costituzionale, come è stato sottolineato dal giurista tedesco Ernst-Wolfgang Böckenförde, e che rappresenta un piano di riflessione particolarmente interessante per la questione della legittimazione in Europa. Il concetto di "potere costituen-

<sup>3</sup> Cfr. M. Fioravanti, *Costituzione, op. cit.* Inoltre si veda H. Mc Ilwain, *Costituzionalismo antico e moderno, op. cit.*. Il medievista americano afferma che l'opposto del costituzionalismo è «il governo dispotico, il governo della volontà al di sopra della legge». P. 30.

<sup>4</sup> *Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen du 26 août 1789*. in *Les constitutions de la France depuis 1789*. ed. GF – Flammarion. Si considerino in particolare l'art. 3. «Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.» e l'art.5 [...] « Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas».

te” è, come abbiamo visto più sopra, trascurato nelle analisi sul diritto comunitario, così come nelle teorie *multilevel*, le quali fanno riferimento prevalentemente ad un “potere di revisione”, inteso come strumento di riforma istituzionale e con cui si ravvisa un meccanismo atto a modificare e a riformare un sistema di norme piuttosto che a rovesciare il sistema stesso in modo radicale<sup>5</sup>. Vero è che questo potere garantirebbe solo una parziale legittimazione democratica, di tipo indiretto, e comunque del tutto interna al sistema. Il momento costituente, quando non viene del tutto trascurato e relegato in una sfera extra-normativa, che non interessa al pluralismo giuridico del costituzionalismo multilivello, viene dichiarato esaurito e già assorbito negli stessi trattati, oppure identificato surrettiziamente con il processo di costituzionalizzazione stesso<sup>6</sup>. Secondo Böckenförde la costituzione “non riposa su se stessa come un fenomeno originario irriducibile; è prodotta al contrario, come è evidenziato dalla storia costituzionale, in un determinato processo storico-politico, sorretta, formata ed eventualmente anche superata da determinate forze. Essa deriva la sua pretesa di validità e la sua particolare qualità giuridica, se non dal suo puro e semplice fatto della sua nascita, da un’entità che le preesiste e che si configura come un potere o un’autorità particolare. A partire dalla Rivoluzione francese, tale entità viene denominata potere costituente (*pouvoir constituant*)<sup>7</sup>. Appare quindi chiaro la radicale messa in discussione dell’approccio kelseniano in cui la *Grundnorm*, la cui ragion d’essere sta nella piena autoreferenzialità del diritto stesso, non ammette la considerazione giuridica della problematica costituente. Al contrario il nesso tra “fattualità” e “norma” torna ad essere centrale proprio nell’analisi del concetto di potere costituente. Tale nozione rappresenta il paradosso, la contraddizione stessa della positività dell’ordine costituito. Lo stesso Schmitt, concentrando la sua analisi giuridico-politica sui “concetti limite” (stato d’eccezione, dittatura), contribuiva alla creazione di un pen-

<sup>5</sup> Sul potere di revisione si veda soprattutto J.P. Jacqué, *Le droit institutionnel de l’Union Européenne* (5a edizione), Dalloz, Paris 2009; K.Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London 2002; I. Pernice, *op. cit.* Si veda sulla problematica potere costituente/potere di revisione anche G. Palombella, *Dopo la certezza*, *op. cit.*

<sup>6</sup> Per questa interpretazione si veda soprattutto A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002. Per un’analisi critica si veda, con una particolare lettura “schmittiana” R. Cavallo, *Carl Schmitt e l’Europa. Attualità e memoria*, in *Studi sull’integrazione europea*, n. 2/2008, anno III. Il quale analizzando i fatti recenti che riguardano l’approvazione del Trattato di Lisbona, afferma che il nesso costituzione/evoluzione e quindi l’idea di un potere costituente incarnato nel popolo è un problema “ormai messo in secondo piano o addirittura dimenticato sia dalla dottrina giuridico-filosofica italiana, sia da quella europea, che sulla scorta della dottrina kelseniana è sempre più propensa a teorizzare l’esaurimento del *terribile potere*” p. 391. Si veda per questi aspetti anche A. Cantaro, *Europa sovrana*, *op. cit.* e P. Barcellona, *Il suicidio dell’Europa. Dalla coscienza infelice all’edonismo cognitivo*, Dedalo, Bari 2005.

<sup>7</sup> E.-W. Böckenförde, *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes. Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1991. (trad. it.) *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. Zagrebelsky, P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della costituzione*, Einaudi, Torino 1996. p. 231-232.

siero politico che non poteva in nessun modo cadere fuori dall'ambito della scienza del diritto, i concetti da lui studiati non andavano intesi in senso extragiuridico, esogeni ed esterni, ma come parte integrante degli ordinamenti stessi, o meglio, come fondamento teologico-politico di quei sistemi normativi che si volevano invece puri e positivi. I concetti politici sono tutti concetti teologici secolarizzati, quindi, nel senso non banalmente storico-evolutivo, ma nel senso che in essi è contenuta l'infondatezza, l'irrazionalità della loro pretesa razionale.

I punto centrale che vorremmo mettere in luce, seguendo l'analisi di Böckenförde, è quello di un potere costituente inteso non come valore semplicemente euristico ed esplicativo, impegnato a tracciare e giustificare la genesi del potere costituito, ma, al contrario, come fondamento del potere stesso, in quanto presupposto di un'entità politica reale che fonda la validità normativa della costituzione e quindi in relazione fondamentale con la legittimità dell'ordine. La prima precisazione quindi riguarda l'identificazione del titolare di questo potere, chi è il soggetto del potere costituente? Si rende perciò necessario un breve *excursus* storico-politico del concetto, poiché solo guardando alla storia si comprendono i passaggi fondamentali e le diverse forme che questo potere costituente, altrimenti vuoto, ha incarnato. Innanzitutto se per Böckenförde "il potere costituente è quella forza e autorità (politica) in grado di creare, sostenere e superare la costituzione nella sua pretesa di validità normativa"<sup>8</sup>, esso ha profondi legami con la teoria democratica e con l'idea che un ordinamento si costruisce attraverso l'azione politica concreta collettiva. La costituzione non può trascurare questa accezione sostanziale della democrazia e nemmeno sussumerla nella razionalità procedurale del proprio ordinamento. Fu l'abate Sieyès che, trasponendo concetti teologici nell'ambito della politica, teorizzò per primo, agli albori della Rivoluzione francese, il primato del potere costituente inteso come popolo incarnato nella nazione<sup>9</sup>. Un potere dunque libero, illimitato e originario, che tuttavia non poteva definirsi come pura forza (*Gewalt*), bensì come autorità politica che rappresentava la comunità nazionale. Dunque è centrale, nelle prime teorizzazioni sul potere costituente, il nesso popolo/nazione. Nel pensiero politico moderno non è semplicemente la "moltitudine in armi"<sup>10</sup>, ma una comunità che ha preso coscienza di sé come di un'entità politica e avente un compito storico.

<sup>8</sup> Ivi p. 234.

<sup>9</sup> E' importante precisare che Sieyès si riferiva in particolare al Terzo Stato, cioè alla borghesia che, in rapporto numerico, costituiva la maggioranza della nazione e tuttavia era esclusa dal sistema di potere monarchico

<sup>10</sup> Questa definizione viene da Tacito che definisce il popolo delle tribù germaniche con il principio dell'*acclamatio*, un esercito che acclama il proprio capo battendo sullo scudo. Cfr. Tacito, *Le storie*, Zanichelli Roma 1981.

Questa infatti era la posizione del Terzo stato, la borghesia, durante la Rivoluzione francese. La nozione di popolo non deve essere qui intesa in termini organicistici, ma in senso prettamente politico, come unità politica. “Il potere costituente del popolo inteso come *pouvoir constituant* che precede la costituzione giuridica non può essere né giuridicamente regolato dalla costituzione stessa né determinato nelle sue forme di manifestazione”<sup>11</sup>. Esso è del tutto autonomo, illimitato e originario. Questo non significa, d’altra parte, che l’azione del potere costituente operi in un vuoto normativo totale e che essa possa determinarsi nella sua effettività solo organizzandosi in modi imposti da un preciso “dover essere” giuridico. Ciò che si vuole qui confutare è l’idea che il richiamo al potere costituente sia un rifuggire verso categorie prepolitiche. Il potere costituente va invece concepito come un presupposto irrinunciabile di qualsiasi ordine giuridico. Si tratta di un potere che non può essere facilmente addomesticato attraverso vincoli, o attraverso il formalismo delle procedure giuridiche e nemmeno attraverso l’appello a valori o a principi fondamentali. L’intera costruzione comunitaria sembra voler relegare il potere costituente ad una dimensione ormai superata delle rappresentazioni politiche, un potere esaurito, che, sebbene abbia avuto un ruolo storico, ormai risulta completamente inservibile e non più proponibile per le moderne architetture post-sovrane della *governance* multilivello. Il potere costituente è stato sublimato nel potere costituito e così scongiurato. Secondo Ingolf Pernice appunto la costituzione integrata non ha bisogno di un potere costituente perché non vuole “rovesciare” radicalmente un ordinamento, ma cercarne un perfezionamento continuo. Il potere costituente viene sublimato nei valori, nei diritti umani e nei diritti fondamentali dell’individuo, sono questi gli elementi propulsivi dell’integrazione europea, viene organizzato un consenso attorno a questi presupposti contribuendo però a determinare uno slittamento verso una dimensione post-politica dell’Europa. L’ambito valoriale rappresenta un falso fondamento, poiché non è possibile prescindere dalla natura per definizione polemica e conflittuale della politica. La sublimazione dell’atto fondativo nell’etica dei valori e nei diritti umani presentano dei grossi limiti di effettività politica. Il problema del potere costituente va invece ripreso e affrontato nella sua radicalità, dandone una nuova lettura e compiendo il medesimo lavoro intrapreso per un rinnovamento del concetto di costituzione. Ricerche in questa direzione hanno sviluppato l’idea di un potere costituente composito<sup>12</sup>, anche se rimangono ancora del tutto interne allo studio di una diversa articolazione del potere di

<sup>11</sup> E.-W. Böckenförde, *op. cit.* p. 239

<sup>12</sup> Cfr. J. Luther, *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappicchelli, Torino 2007. p. 184 e, da lui citato, D. Tsatsos, *Zum Prinzip der gemeineuropäischen Verfassungsverantwortung am Beispiel der Revisionsproblematik der europäischen Verträge*, in M. Morlok (a cura di), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Baden-Baden 2001, 45 ss.

revisione, piuttosto che affrontare uno studio sistematico del potere costituente vero e proprio. La nozione di potere costituente “composito” vorrebbe infatti rintracciare nella complessità della costruzione europea un doppia istanza di modifica proveniente al contempo dagli stati e dai cittadini, assolutizzando queste due polarità, invece di rimetterle radicalmente in discussione.

E' vero tuttavia che la problematica del potere costituente è prettamente moderna e fu la tradizione giuspositivistica, da Kelsen in poi, che tolse valore giuridico a questa nozione<sup>13</sup>. Può essere utile riprendere qui la nozione schmittiana di potere costituente, inteso come “volontà politica il cui potere o autorità è in grado di prendere la decisione concreta fondamentale sulla specie e la forma della propria esistenza politica, ossia di stabilire complessivamente l'esistenza dell'unità politica”<sup>14</sup>. Questa affermazione permette innanzitutto di isolare il potere costituente come quella forza *decisiva*, in grado di imporsi come decisione, come cesura, e in grado, quindi, di formare e garantire un'*unità politica*. Si tratta di un concetto eminentemente politico, al di fuori della norma (*Ausnahme*) ma non extra-giuridico. La concreta decisione politica fondamentale, la scelta che uno Stato fa per dotarsi di un sistema di norme, di un ordinamento giuridico è invece la costituzione, ovvero il potere costituito. Più avanti è sempre Schmitt che chiarisce dove questo potere costituente vada a finire una volta esaurito il suo compito di forza politica propulsiva: “il potere costituente non è finito ed eliminato per il fatto che venne esercitato una volta. La decisione politica, che la costituzione implica, non può ripercuotersi contro il suo soggetto e sopprimere la sua esistenza politica. Accanto e al di sopra della costituzione continua ad esistere questa volontà”<sup>15</sup>. Ecco quindi che viene svelata da Schmitt, nell'immanenza del potere costituente, un'errata interpretazione di questo che porta a confonderlo con un potere di revisione legislativa. Non si tratta affatto di questo, quanto piuttosto di un potere *a latere* dei meccanismi giuridico-istituzionali, che pure sono in grado di modificare un ordinamento e dotati di una propria forza trasformatrice, ma che risultano essere deficitari di un contenuto e un orientamento politico. Il carattere volontaristico del potere costituente, invece, non ammette

<sup>13</sup> Cfr la voce „Potere costituente“ di S. Mezzadra, in R. Esposito, C. Galli, *Enciclopedia del pensiero politico*, op. cit. che rintraccia lo snodo fondamentale della concezione moderna del potere costituente in un autore come Spinoza, nel concetto di *multitudo*, in contrapposizione ai poteri costituiti. Elaborazione teorica che riprenderà anche Antonio Negri. Contro la posizione giuspositivistica, rileva Mezzadra, si schiera Costantino Mortati, rielaborando una serie di suggestioni teoriche di derivazione istituzionalistica, e definendo il potere costituente come quella forza da cui deriva lo Stato vista nel momento in cui si ordina. pp. 661-662.

<sup>14</sup> C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Duncker & Humblot, Berlin 1928. Trad it. *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano 1984. pp. 109-110.

<sup>15</sup> Ivi, p. 111

nessuna norma, o contratto, che da sola sia in grado di creare un ordine, poiché non riesce a generare nuove forme di esistenza politica, ma solo si limita ad un aggiornamento - per quanto innovativo e pervaso di spirito riformatore - di uno stato di cose già fondato. Il potere costituente è, al contrario, la piena libertà di autodeterminazione politica. Queste considerazioni sono di una certa importanza se vengono rapportate ai recenti sviluppi costituzionali nell'ambito dell'Unione Europea. Il richiamo ad un "momento costituente" incarnato nella Convenzione<sup>16</sup> alla quale fu delegato il compito di redigere quel trattato costituzionale che doveva modificare i trattati esistenti doveva avere proprio lo scopo di spingersi oltre i meccanismi intergovernativi classici, per cercare, in una prospettiva federalista, una legittimazione e una volontà politica cui si faceva riferimento sopra. Tuttavia la convenzione, composta per un terzo da parlamentari nazionali, un terzo di parlamentari europei e per il restante da eminenti giuristi e personalità politiche, non soddisfaceva i requisiti di un potere costituente vero e proprio. Ci si voleva richiamare all'esperienza americana, dimenticando però che essa si inseriva in un contesto privo di entità statuali strutturate e sovrane che nascevano emancipandosi dal proprio ruolo subalterno di colonie, dotandosi di una nuova sovranità, non c'era una sovranità preesistente. La situazione europea era ben diversa. Secondariamente, il potere costituente correttamente inteso, non va confuso con un potere di un'assemblea delegata dagli stati, per quanto autorevole essa sia. "Finché un popolo ha la volontà di esistere politicamente, esso è superiore ad ogni strutturazione e disciplinamento", afferma ancora una volta Schmitt, dunque pretendere di incanalare e rinchiudere la sua forza all'interno di un'assemblea precostituita, imposta dall'alto è illusorio e rappresenta piuttosto un tentativo di scavalcare il popolo, appellandosi solo formalmente ad esso.

Si pone poi tutto il problema inerente la legittimità della costituzione: "una costituzione è legittima, cioè riconosciuta non solo come situazione di fatto, ma anche come ordinamento giuridico, quando è riconosciuta la forza e l'autorità del potere costituente, sulla cui decisione esso si basa"<sup>17</sup>. In tal senso è superfluo pretendere che essa sia legittima se è conforme ad una norma, essa non ha bisogno di "normatività". Il principio di legittimità non significa che la costituzione deve essere in accordo con un procedimento di revisione fissato e preordinato. Tornando ancora una volta alla situazione dell'Unione, il problema della legittimità è di particolare interesse, innanzitutto occorre ricordare che il progetto di costituzione che poi venne bocciato dai referendum francese

---

<sup>16</sup> L'espressione "*convention*", come ricorda E. Zweig, nacque con la rivoluzione inglese del 1689 ed era utilizzata per designare quei governi provvisori in attesa della creazione di una nuova situazione costituzionale. Fu poi la rivoluzione americana e i costituenti federalisti che le diedero un significato di "assemblea" incaricata di redigere un progetto scritto avente valore costituzionale.

<sup>17</sup> Ivi, p. 123.

e olandese e non entrò in vigore, aveva tutte le caratteristiche di una carta *octroyée* (ottriata) quindi, nonostante i tentativi di comunicazione e di creazione di un dibattito pubblico, si poteva piuttosto parlare di un “potere costituente del re”<sup>18</sup>. Era in questione ancora una volta il potere di revisione, infatti non si trattava di un nuovo testo che aboliva i precedenti, nel senso della dottrina classica del costituzionalismo, ma di una ricodifica, di un aggiustamento e di una modifica dei trattati preesistenti i cui principi venivano comunque mantenuti. La legittimità viene dall’autorità del popolo, anche se questa è stata intesa da parte dei costituenti europei come di un’approvazione tacita (possibilità che anche Schmitt ammette con la nozione di plebiscito<sup>19</sup>), ma probabilmente è più corretto affermare che si è utilizzato piuttosto un simulacro di legittimità, ovvero un mantenimento formale del richiamo alla volontà dei cittadini, in realtà del tutto assenti e non interessati al problema. Per le teorie *multilevel*, la costituzione europea non vuole essere un rovesciamento, un’abolizione del precedente ordine, per cui la nozione di potere costituente non è nemmeno preso in considerazione, anzi, tutta la costruzione europea è volta all’eliminazione del potere costituente, alla disattivazione di questa possibilità che rimane “fuori dal diritto”. Tuttavia il potere costituente non è qualcosa che possa essere interamente assorbito nell’ordinamento giuridico e che possa essere cancellato con questa facilità, ma, possiamo dire, rimane sempre presente come *forza viva e possibilità concreta*. Può sorgere, come può rimanere sopito, ma è l’indeterminato che può sempre rimettere in discussione l’ordinamento costituito. Bisogna qui fare attenzione a ciò che si intende come “ordinamento”. In una prospettiva schmittiana si fa sempre riferimento a qualcosa che ha un orientamento politico, che si fonda sulla decisione sovrana, va quindi distinto dall’idea di un sistema di leggi che regola aspetti privati ed economici. Questi settori (si pensi qui anche alle competenze eminentemente economiche dell’UE) rimangono sfere separate da quello che è da considerarsi come dimensione politica. Seguendo questo ragionamento le leggi ordinarie possono anche permanere dopo un cambiamento delle costituzione, se esse non sono in conflitto con la nuova costituzione, proprio in virtù che una regolamentazione di carattere privatistico non tange l’essenza politica della costituzione. L’errore che spesso viene fatto in ambito europeo è far coincidere la somma di questi singoli interessi e settori economici con la dimensione politica, quando la grandezza collettiva dell’unità politica è totalmente altro e resta separata. E’ ormai chiaro come nell’approccio schmittiano al costituzionalismo l’accento sia posto

<sup>18</sup> Schmitt, parla del “potere costituente del re” rifacendosi ai classici, ammettendo che fino alla trasformazione dello Stato in monarchia costituzionale, era possibile identificare due tipi di potere costituente, quello del popolo e quello del re. Cfr. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, op. cit.

<sup>19</sup> Si intende qui la tradizione dei plebisciti napoleonici.



su una particolare accezione di costituzione, la “costituzione *politica*”, su tale accezione si fondavano tutte le costituzioni postbelliche europee che si richiamavano alla sovranità del popolo e soprattutto sull’identificazione non solo di diritti inalienabili, ma sull’esclusione del nemico *politico*, cioè il nazifascismo<sup>20</sup>. Questa non è l’accezione della costituzione postmoderna europea, che non si fonda sull’ “inimicizia” politica, ma sull’ideologia dei diritti fondamentali, sull’universalismo dei diritti umani e su quello che Claus Offe ha chiamato “stato di natura pacificato”, sulla pace fra le nazioni. Questa innovazione ha come controparte l’effetto di trascurare l’elemento di unità politica e quindi di essere una costituzione debole, o *thin* secondo la classificazione di Joseph Raz. È stato poi rilevato che alcuni caratteri eminentemente intergovernativi per la revisione dei trattati, e quindi ancora legati al diritto internazionale, piuttosto che ad una loro evoluzione in un vero e proprio diritto costituzionale europeo – come per esempio l’esigenza, dopo la convocazione della CIG (Conferenza Intergovernativa) di una ratifica di tutti gli Stati membri, dunque la necessità dell’unanimità – costituiscono un ostacolo alla democratizzazione e alla costituzionalizzazione del sistema comunitario. Se venisse sostituito la votazione all’unanimità con la maggioranza qualificata, sarebbe, almeno a livello embrionale, un passo avanti verso un sistema più federale. Sarebbe quindi una maggioranza di stati a essere sovrani. Ancor più pregnante sarebbe l’utilizzo del referendum unico per la ratifica, in questo modo si affermerebbe l’embrione di un popolo europeo chiamato, nella sua totalità e nell’insieme dei popoli europei, ad esprimere la propria volontà<sup>21</sup>.

## 5.2 Il popolo: difficoltà di una definizione

Come ha scritto efficacemente Gianluca Bonaiuti, “il popolo si presenta il più delle volte come il soggetto politico di un’assenza”<sup>22</sup>, è difficile cioè fornire una definizione chiara ed esaustiva del termine “popolo”. Il popolo esiste solo come oggetto di una rappresentazione, quasi una finzione giuridica per dare un volto al potere costituente. Un’unità organica strutturalmente funzionale, che nella storia del pensiero politico ha

<sup>20</sup> Anche i costituzionalisti italiani si rifacevano a questa idea politica della costituzione. Cfr C. Mortati, *La costituzione in senso materiale* (1940).

<sup>21</sup> Questa è stata una proposta portata avanti dal MFE e permetterebbe di superare il limite rintracciato da Grimm “sovrani dei trattati sono gli stati”, in questo modo si scavalcerebbero i governi nazionali e ci sarebbe un primo esempio di democrazia diretta non fondata sullo stato nazione.

<sup>22</sup> G. Bonaiuti, *Il corpo sovrano. Studi sul concetto di popolo*, Meltemi, Roma 2006. p. 10.

trovato una sua raffigurazione nella metafora del corpo. Si dovrebbe innanzitutto cercare di problematizzare questa metafora, mostrando i diversi significati tra antichità ed età moderna.

La nozione aristotelica di *demos*, innanzitutto, diverge da quella medievale di *populus*. Mentre il *demos* era nella Grecia antica una parte della *polis*, era un “quartiere” e consisteva in una divisione della città in settori che comprendevano diverse classi sociali, nel pensiero medievale esso identifica piuttosto la totalità dei corpi sociali. E’ solo con Machiavelli che il popolo riprende la sua originaria accezione di “parte”, contrapposta allo Stato. È quindi la tradizione moderna che sviluppa l’accezione di popolo come parte che diventa vettore di cambiamento. Con Hobbes abbiamo il passaggio dal corpo sovrano all’artificiale, al popolo come rappresentazione, il popolo diventa quella figura costruita, tenuta insieme da un uomo più grande, anch’esso artificiale: il Leviatano. Il popolo non può esistere prima del potere sovrano, esiste infatti una differenza tra la “moltitudine” che è un coacervo di singole volontà individuali e “popolo” che esprime, al contrario, un’unità compatta<sup>23</sup>. “Solo a seguito di questa astrazione” afferma Bonaiuti “il popolo può rappresentarsi come «popolazione», insieme di organismi individuali viventi, e divenire oggetto di pratiche di potere”<sup>24</sup>. Un’ulteriore chiarimento viene da Immanuel Kant, il quale opera una distinzione tra “*populus*”, “*gens*” e “*vulgus*”. Il termine *populus* contraddistingue la semplice massa amorfa degli uomini che occupa un determinato territorio. *Gens* identifica quello che storicamente viene inteso con la nazione e rappresenta l’unità in una totalità civica, cioè quella particolare presa di coscienza da parte del *populus* di essere una nazione e di avere un compito storico dandosi delle leggi e creando una cittadinanza. Il *populus* che diviene *gens*, cioè un insieme totale di cittadini è il popolo in senso moderno, quello che dalla Rivoluzione francese in poi si identifica come popolo di cittadini. Altra cosa è poi il *vulgus*, che è quella parte che si esclude da queste leggi (l’elemento indisciplinato di questo popolo), la plebe, che si coalizza contro le leggi della *gens*. Potremmo dire oggi che il *vulgus* è quella parte del popolo che non ha diritto di cittadinanza, che non è rappresentata, o, meglio, che non è ri-

<sup>23</sup> La moltitudine, per Hobbes, rimane un concetto negativo legato allo “stato di natura”, dunque precedente all’istituzione del “corpo politico”. La moltitudine, secondo Hobbes, rifugge dall’unità politica, recalcitra all’obbedienza, non stringe patti durevoli, non consegue mai lo status di persona giuridica perché mai trasferisce i propri diritti naturali al sovrano. Hobbes sottolinea con mirabile lapidarietà come la moltitudine sia antistatale, ma, proprio per questo, antipopolare: “i cittadini, allorché si ribellano allo stato, sono la moltitudine contro il popolo”. Per Hobbes e per gli apologeti seicenteschi della sovranità statale, moltitudine è un concetto-limite, puramente negativo: coincide cioè con i rischi che gravano sulla statualità, è il detrito che può talvolta inceppare la “grande macchina”. Un concetto negativo, la moltitudine: ciò che non si è acconciato a divenire popolo, quanto contraddice virtualmente il monopolio statale della decisione politica, insomma un rigurgito dello “stato di natura” nella società civile.

<sup>24</sup> Ivi, p. 28

conosciuta. In pratica che non è in possesso del diritto di avere diritti<sup>25</sup>. Questa lettura del popolo come parte, che del resto rimanda, per certi versi, all'originaria concezione greca di *demos* - che non era appunto una totalità<sup>26</sup> coincidente con la la nazione (*gens*) - apre la strada a possibili nuove interpretazioni. Il concetto di "parte" sta ad indicare una separazione, una divisione di tipo politico, che presuppone una disarticolazione tra governanti e governati. Una parte che non è semplice portatrice di interessi economici, che non è un "gruppo di interesse", che non è nemmeno un'aggregazione indistinta di individui, ma l'insieme (degli esclusi) che nel suo essere particolare crea un'istanza universale. Questo concetto di "popolo" permette di smarcarsi da un concetto essenzialistico o organico, così come di un'entità intesa come semplice aggregazione di cittadini, si tratta di un concetto che va oltre la *societas civilis*. E quindi che si contrappone allo stesso concetto di società: il popolo non coincide con la somma di cittadini che occupano un determinato territorio. È il filosofo Jacques Rancière che ha sviluppato una riflessione sul concetto dei "parte dei senza parte", così contribuendo a dare avvio ad una serie di studi sulla teoria democratica completamente nuovi<sup>27</sup>. Il popolo di Rancière è una comunità politica conflittuale<sup>28</sup> e non coincide mai con il Popolo, ma con la classe del torto, con una sorta di sottrazione/rivendicazione. Il popolo così decostruito diventa assai più dinamico e non è più inquadrabile in quello che Sergio Dellavalle ha definito paradigma olistico (la totalità come superiore alla somma delle sue parti), ma nemmeno cede verso l'individualismo atomistico. Il popolo in epoca moderna si trasforma da corpo sovrano unitario ad una composizione di spazi sociali multipli attraversati da vettori che lo destrutturano e lo ricompongono in vari modi<sup>29</sup>. Solo richiamandosi ad identità artificiali e mitiche lo si potrà di volta in volta rievocare come un'unità di tipo naziona-

<sup>25</sup> Cfr. su questo H. Arendt, S. Benhabib, su questa lettura di Kant e il problema dell'inclusione/esclusione in relazione al popolo e alle minoranze le loro ricerche sono di grande interesse. Si veda di questi autori: S. Benhabib, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2004. H. Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Edizioni di Comunità, Torino 1999.

<sup>26</sup> Nadia Urbinati giustamente afferma: "gli antichi consideravano la democrazia come il governo dei poveri. Si ha la democrazia, si legge nella *Politica* di Aristotele, quando il potere supremo è nelle mani della moltitudine dei nati liberi [...] i quali sono in maggioranza poveri" N. Urbinati, *Lo scettro senza il re. Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*, Donzelli, Roma 2006. p. 3.

<sup>27</sup> Cfr. J. Rancière, *La Mésentente. Politique et Philosophie*, Édition Galilée, Paris 1995 ; trad. it. *Il disaccordo. Politica e filosofia*, Meltemi, Roma 2007.

<sup>28</sup> ««Politica è sempre un popolo contro un altro» affermerà Rancière nel corso di un'intervista, ricordando che il concetto di popolo è costitutivo della dimensione politica, in quanto nome dell'insieme dei processi di soggettivazione che mettono in conflitto, in discussione, le rappresentazioni dell'uguaglianza" in B. Magni, *Pensare la politica sotto il segno della divisione: l'itinerario eretico di Jacques Rancière* in J. Rancière, *Il disaccordo*, op. cit. p. 12.

<sup>29</sup> Su questo aspetto risulta fondamentale la ricerca condotta da E. Balibar e I. Wallerstein, *Razza, nazione e classe. Le identità ambigue*, Edizioni Associate, Roma 1990. I due autori si soffermano proprio su questi vettori che tra Otto e Novecento hanno attraversato e segnato la categoria di popolo.

le, ideologica ecc. Quel processo di frammentazione a cui il concetto di sovranità è sottoposto (e che abbiamo analizzato nei capitoli precedenti) investe anche il popolo. Tale concetto risulta tuttavia funzionale a quello che viene definito dibattito sulla democrazia, soprattutto considerandone l'estensione a livello europeo.

Corrado Malandrino afferma che occorre “elaborare a monte una convincente base filosofico-giuridica adeguata al concetto stesso di “popolo europeo” inteso come soggetto-potere costituente”. È stata la tradizione federalista che più ha insistito sulla progettualità di un “popolo europeo”, “l’obiettivo dell’unità europea non è realizzabile senza che si crei un presupposto forte di legittimazione finora mancante, ovvero un potere costituente che non può provenire da operazioni di ingegneria costituzionale o da interventi intergovernativi dall’alto. Occorre invece uno sviluppo inedito di un’identità collettiva europea che superi il minimo denominatore comune, culturale o economico, costruito nei secoli e nell’esperienza comunitaria, e si qualifichi in senso politico e sociale al fine di determinare un consistente e sufficiente senso di appartenenza”<sup>30</sup>. L’unione di questi due elementi “potere costituente” e “identità” innescherebbe quindi un processo politico adeguato in grado di superare la natura economica dell’Europa. Tuttavia i soggetti di questi due elementi rimangono sempre i cittadini, “sono i cittadini presi singolarmente che, unitisi in popolo per una decisione esclusivamente politica, grazie ad un patto costituzionale divengono in determinati periodi e contesti milanesi e parigini; piemontesi e bavaresi; italiani, francesi e tedeschi, ecc.; infine europei. Tutto ciò avviene senza che siano privati della genetica capacità di appartenere identitariamente ai gruppi-soggetti locali, regionali, nazionali o sopranazionali. Dal loro variegato complesso promana il “popolo” europeo, ovvero l’insieme di tutti questi individui-soggetti federativi, che si può concepire come “potere costituente” della futura federazione europea”<sup>31</sup>. Questa nozione di potere costituente, che viene definita secondo un paradigma comunicativo, vicino al pensiero di Habermas, è alternativo sia all’approccio olisitico, nella misura in cui vuole differenziarsi nettamente da una concettualizzazione del popolo come omogeneità prepolitica culturalmente integrata, ma, allo stesso tempo, prende le distanze dall’individualismo metodologico che vede solo un’aggregazione formale di interessi. Il principio dell’agire comunicativo implica un reciproco riconoscimento e

<sup>30</sup> C. Malandrino, “Popolo europeo” e paradigma federalista-comunicativo. *Dall’unione dei popoli alla federazione dei cittadini europei*, in C. Malandrino (a cura di) *Un popolo per l’Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Olschki, Firenze 2004 pp. 15-16. Di grande interesse è su questo tema il dibattito sul federalismo europeo, in parte affrontato nel cap. II, in merito alla critica della sovranità nazionale e allo Stato-nazione, su cui si sono impegnati ormai da decenni teorici e militanti del MFE (Movimento Federalista Europeo) e che tentano un superamento del metodo Monnet e del gradualismo che è stato l’approccio vincente nell’integrazione dell’UE. Su questi aspetti cfr. L. Levi, “Popolo europeo” e cittadinanza federale, in C. Malandrino (a cura di), op. cit.

<sup>31</sup> C. Malandrino, op. cit. p. 32

dunque un contesto di solidarietà forte e ben determinato. Tuttavia alla base del potere costituente sono sempre gli individui-cittadini concepiti come membri di una giurisdizione sì europea, ma potenzialmente universale e cosmopolitica. Le istanze federaliste sono infatti applicabili a più contesti e ipoteticamente trasferibili su altri territori. Un tale federalismo europeo che si basa sull'intangibilità delle rispettive identità nazionali, su una cittadinanza multipla e su un patriottismo costituzionale non soddisfa pienamente l'esigenza di creare un'unità politica. Siamo ancora all'interno di quella "*domestic analogy*" habermasiana in cui si auspica la creazione di una grandezza collettiva omogenea fondata sul senso di appartenenza e identità (*Verfassungspatriottismus*) in grado di garantire un popolo. Il problema è piuttosto mettere in discussione il legame tra *popolo* e *potere costituente*. Il popolo è veramente l'unico soggetto, l'unico titolare del potere costituente, o non si deve piuttosto articolare questo concetto limite della scienza giuridica in altro modo, depurandolo dagli orpelli della tradizione nazionalistica e dal nazionalismo metodologico. Un potere costituente europeo, diverso dal potere di revisione, ma che si caratterizza per il suo essere composito, per il suo essere ramificato, plurale e molteplice deve trovare espressione direttamente nell'azione politica, non tanto nell'identità. Non basta volere un passaggio da una concezione nazionale ad una concezione cosmopolitica e federale. Si può parlare di popolazione europea, ma non di popolo europeo. Persino parlare di corpo elettorale europeo è riduttivo poiché la mobilitazione in occasione delle elezioni europee, anche se geograficamente di dimensione continentale, trova tuttavia dei consueti ripiegamenti sulla dimensione nazionale, sul sistema partitico di riferimento del proprio paese di origine e su dibattiti politici solo marginalmente di respiro europeistico. A questo si deve aggiungere la difficoltà della formazione di liste paneuropee che rendano possibile la scelta di un candidato avente una nazionalità anche diversa da quella dell'elettore, la difficoltà di creare partiti paneuropei o federazioni di partiti che superino il semplice raggruppamento in gruppi parlamentari, o larghe "famiglie" di partiti del PE. La mancanza di un vero e proprio sistema politico europeo rende perciò ancora molto debole la presenza di un vero e proprio "corpo elettorale", che rimane ancora una somma dei singoli corpi elettorali nazionali.

Tracciando una parabola che da Sièyes arriva a Schmitt, tutta la dottrina sul potere costituente e sul popolo ha trovato nello Stato la sua naturale collocazione. Una tradizione di pensiero che non può prescindere da un'antropologia e da una rappresentazione fortemente costruttivista e che vede nella personificazione del sovrano l'istanza ultima di determinazione dell'ordine. La teologia politica di Schmitt non sfugge a questa grande rappresentazione del moderno. Secondo le parole di Eligio Resta tuttavia "non è detto che una comunità politica corrisponda sempre e soltanto ad un equilibrio dipendente

da una simmetria rivale né che l'idea della sfera pubblica europea debba coincidere con il suo prodotto statale, anzi, come è noto, la riduzione del pubblico allo statale è stato il frutto di una perdita e di un forte depauperamento della teoria politica e del modello di comunità<sup>32</sup>. È d'altronde vero che esiste anche un altro filone di pensiero e alcuni autori di riferimento, che da questo paradigma si sono in qualche modo distaccati. Si tratta per esempio di Baruch Spinoza e Johannes Althusius, pensatori tra il Cinque e il Seicento ebbero straordinarie intuizioni che risultano oggi di grande interesse<sup>33</sup>. Non è un caso che tutta la tematica del potere costituente sviluppata da Antonio Negri, prenda le mosse proprio dal concetto spinoziano di *multitudo*.

### 5.3. Antonio Negri. Il potere costituente come crisi.

Il potere costituente per Negri non si esaurisce mai. Non consiste in quella forza politica che si pone come legittimazione del potere costituito e quindi scompare una volta esaurito il suo compito, ma è una possibilità sempre attiva, estremo contatto dell'*Ordnung* con la democrazia reale. Negri prende le distanze dalle interpretazioni giuridiche maggioritarie. Il *pouvoir constituant* non deve essere confuso con il potere assembleare, non è la scelta dell'assemblea costituente, è qualcosa di molto più grande e terribile. Vengono perciò distinte tre tipologie errate di potere costituente: 1. Il modello trascendentale (esogeno), che vede il potere costituente precedere il potere costituito in un'ottica temporale, secondo un principio causale. Un movimento interrotto che rappresenta una causa negata, è il *Sein* che precede il *Sollen*, cioè la vita dinamica di una comunità che si "statizza". Gli esempi più autorevoli sono Jellinek e il normativismo di Hans Kelsen. 2. Il modello immanente (endogeno) invece concepisce il potere costituente come una forza che viene assorbita dal potere costituito nel diritto positivo. Il potere costituente verrebbe per così dire inglobato e allo stesso tempo svuotato della sua originarietà creativa. L'esempio è John Rawls, ma anche la tradizione hegeliana in cui il potere costituente diviene una sorta di principio dinamico del divenire dello Stato. 3. Il modello integrato, vede una reciproca compenetrazione del potere costituente e delle istituzioni e tende quindi a non porsi in ottiche puramente esogene o endogene. La ca-

<sup>32</sup> E. Resta, *Demos, ethnos. Sull'identità dell'Europa*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una costituzione senza Stato*, op. cit. p. 175.

<sup>33</sup> Interessante è l'attualità della "comunità simbiotica" teorizzata da Althusius, andare al di là del meccanicismo della teoria politica moderna

ratteristica che accomuna questi tre modelli è la visione di un potere costituente che si esaurisce nella sua carica rivoluzionaria, che viene interiorizzato, desublimato e quindi perde la capacità di rimettere tutto in discussione. Il potere costituente è al contrario un'apertura totale della possibilità. Non è qualcosa di storicizzabile, da collocare lungo l'asse di un prima ed un dopo, secondo la modellistica rivoluzionaria settecentesca. "Affermare che il potere costituente è finito è un puro non senso logico"<sup>34</sup>, poiché è la stessa forza dinamica della politica che trova la limitazione soltanto quando si decide con un atto di imperio di contenere e terminare questo momento creativo. Napoleone, per esempio, ne proclamerà la fine in modo da determinare una cesura netta. La Rivoluzione francese nel Terrore era finita, fissata agli stessi principi che l'avevano animata. Congelata nella forma stabilita. Il potere costituente era diventato produzione di diritto. Si era costruito il recipiente per chiudere la forza liquida e caotica del potere costituente.

La riflessione negriana è tutta incentrata su questo paradosso: come è possibile un potere che sorge dal nulla e organizza tutto il diritto e come si determina la chiusura del potere costituente nel meccanismo della rappresentanza? Come abbiamo visto i modelli giuridici che hanno cercato una spiegazione e l'inquadramento teorico del potere costituente non colgono, per Negri, tutta la complessità del concetto. "Il potere costituente è quello di una forza che irrompe, spacca, interrompe, scardina ogni equilibrio preesistente e ogni possibile continuità. Il potere costituente è legato all'idea di democrazia come potere assoluto"<sup>35</sup>. È un concetto assoluto, dunque illimitato che rompe con la stessa concezione temporale progressista di matrice cristiana e poi illuministica che vede la storia come *magistra vitae* e orienta teleologicamente il futuro in modo prescrittivo. "Il passato non spiega più il presente" dice Negri e il potere costituente è l'irruzione del futuro, pertanto non è programmabile e non può scendere a patti con il costituzionalismo che invece comprende se stesso nell'evoluzione della cultura costituzionale di un popolo. Calato nel contesto europeo, il potere costituente non può essere una sorta di forza comune presente nelle costituzioni che si fanno progressivamente sintesi, ma potere negativo, senza finalità che non è possibile preordinare o invocare in modo bilanciato. "L'assenza, il vuoto, il desiderio sono il motore della dinamica politico-democratica in quanto tale. Una disutopia – e cioè il senso di una debordante attività costitutiva, intesa come utopia, ma senza illusione, piena altrimenti di materialità"<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> A. Negri, *Il potere costituente*, Sugarco, Varese 1992. p. 9.

<sup>35</sup> Ivi p. 18.

<sup>36</sup> Ivi, p. 19

Qui si inserisce il primato politico di Negri. La distinzione tra la rivoluzione francese e la rivoluzione americana e il portato profondamente innovativo di quest'ultima (evidenziato anche dalla politologa Hanna Arendt). La rivoluzione politica è animata dal desiderio di creare ontologicamente un nuovo spazio politico, un nuovo terreno, una nuova base. È quindi legato alla scelta fondamentale, diversamente dalla dimensione del sociale, che è piuttosto un allargamento continuo e una progressiva espansione/negoziatazione di riconoscimenti. La scelta fondamentale ci rimanda alle teorie giuridiche di Carl Schmitt sulla *Entscheidung* e sulla definizione del sovrano come colui che decide nello stato di eccezione. Il primato del politico è infatti presente anche nella filosofia schmittiana. Nessun ordinamento può pretendere di autofondarsi sulla norma (polemica con il normativismo kelseniano). La chiusura del sistema giuridico è un'illusione. L'ordinamento statale appoggia su una scelta irrazionale esterna e dunque la sua forza coercitiva e razionale si fonda su presupposti mitici. Come la tecnica e la scienza non possono essere considerati neutrali o meri strumenti di cui appropriarsi, i concetti giuridico-politici non sono concetti puri e astratti, sono concetti teologici secolarizzati, dice Schmitt. Hanno perciò un fondamento irrazionale, le loro radici affondano nel mito. La spiegazione della sovranità quindi è da ricercarsi per Schmitt nel momento irrazionale, imprevedibile, caotico della decisione (*Entscheidung*) che ha la facoltà di sospendere la norma e creare un effettivo potere. Questo è il potere costituente, è proprio la crisi del potere costituito, non l'emanazione di esso. Il politico non si può ridurre al sociale. Il rivolgimento politico è la creazione e la determinazione di un nuovo spazio, è cominciamento dal nulla. Il vero momento politico è dato dalla rivoluzione americana, che ha dato luogo ad un ordinamento completamente diverso, mai sperimentato prima. L'Unione europea dovrebbe forse fare tesoro di quell'esperienza e tentare una realizzazione politica completamente nuova, seguendo l'esempio d'oltreoceano.

Rimane ora da chiarire chi è, o come si possa determinare il titolare di questo particolare potere. Negri prende in considerazione le ipotesi classiche: la nazione, il popolo, e ne denuncia i limiti di genericità e di artificialità. Poi si sofferma sulla definizione che il costituzionalismo giuridico ha trovato. "il soggetto è già qualificato da meccanismi giuridici inerenti la composizione del poter costituente come un complesso di poteri"<sup>37</sup>. La considerazione del popolo come soggetto agente presenta, come abbiamo visto, non pochi problemi. Quando affermiamo che il popolo è sovrano che cosa si vuole dire realmente? Il dilemma tra sovrano da un lato e chi era sottomesso al potere dall'altro veniva risolto, prima delle rivoluzioni moderne, con l'instaurazione di un *summum imperium*, potere al di sopra della legge (*a legibus solutus*). "L'Etat c'est moi"

<sup>37</sup> Ibidem p. 37



amava ricordare Luigi XIV. C'era cioè una figura posta all'apice della piramide che governava in modo assoluto per diritto divino, completamente sganciato dal controllo della società. Qualcuno aveva il potere e questo significava che c'era qualcun altro che non l'aveva. Con l'affermazione "il popolo è sovrano" diverse cose si incrinano. Il primo problema è la sovranità. Essa viene fatta coincidere direttamente con il popolo, si elimina il problema del dualismo tra dominati e dominanti con un artificio teorico: Le due identità collimano perfettamente: i governati, attraverso il meccanismo della rappresentanza, coincidono con i governanti. Ma questo apre ad ulteriori complicazioni: 1. Chi è il popolo? 2. Come si interpreta il popolo? 3. Come si fa ubbidire il popolo? Quello che Alessandro Pizzorno ha chiamato rispettivamente il problema della identificazione, dell'interpretazione e del consenso<sup>38</sup>. Il problema dell'identificazione porta a sua volta ad un grande tema che come abbiamo visto intimamente collegato al concetto di costituzione: il tema della comunità. Ancora una volta una creazione artificiale. Il problema dell'interpretazione lo si è risolto creando delle istituzioni che facessero da filtro e quindi che trascendessero la figura giuridica del popolo, per esempio con un suo effetto concreto: un parlamento in cui sedessero dei rappresentanti che definissero che cosa era il bene comune. Qui abbiamo quattro presupposti anch'essi artificiali (1. che esista un unico bene comune diverso dalla somma di quelli particolari. 2. che questo interesse collettivo è diverso da quello individuale 3. che il principio della maggioranza serve per queste interpretazioni non per i singoli interessi e di conseguenza 4. che il rappresentante serve per interpretare gli interessi particolari non per "fare" gli interessi del singolo).

Negri si svincola da queste interpretazioni perché adotta un modello politico completamente diverso. Quelle elencate sono teorie volte alla limitazione del potere costituente, lo considerano come un'eccezione, come un incidente che purtroppo si determina ma che in qualche modo si può contenere. "Non si tratta di limitare il potere costituente, ma di renderlo illimitato"<sup>39</sup>. La novità teorica consiste nel prendere come riferimento la filosofia di Michel Foucault e tutta una tradizione filosofica che va da Machiavelli, a Spinoza, a Nietzsche. Il soggetto non è una identificazione piena, non si deve incarnare. Il soggetto è prima di tutto potenza e azione. Questa tradizione critica il contrattualismo e la pretesa di fondare su di esso i diritti dell'uomo (Hobbes, Rousseau). Non ci può essere pertanto un'affermazione dei diritti, ma, al contrario, una creazione dinamica, imprevedibile e multiforme di questi.

---

<sup>38</sup> A. Pizzorno, op. cit.

<sup>39</sup> A. Negri, op cit. p. 34

Antonio Negri, che si professa un europeista convinto<sup>40</sup> e che si richiama ad un marxismo eterodosso, operaista e fortemente critico delle impostazioni stato-centriche, cerca di coniugare istanze rivoluzionarie con concezioni radicali di federalismo<sup>41</sup>. Le critiche al modello statale non vanno tanto individuate nell'internazionalismo che, secondo Negri, appartiene ad un apparato concettuale del marxismo ancora intriso di ortodossia, e di economicismo delle teorie comuniste di partito, quanto nell'Europa unita, nel cercare di tenere insieme idee socialiste e libertà. Un'idea profondamente conflittuale dell'Europa, punteggiata dalle date storiche delle conquiste operaie (la Comune del 1871, la rivoluzione del 1917, l'autunno caldo del '69 fino ad arrivare agli scioperi parigini del '95-'96)<sup>42</sup>. Un federalismo radicale, quello professato da Negri, che pone come centrale il potere costituente incarnato nelle moltitudini globali, che il filosofo vede come nuovo soggetto rivoluzionario, anche se ben lontano da essere una sorta di nuovo proletariato<sup>43</sup>, un soggetto storico, ma, nel solco del pensiero post-strutturalista<sup>44</sup>, pure insorgenze e azioni di resistenza al capitalismo globale. Ecco quindi che il *demos* di Negri non può essere il "popolo europeo" in senso classico, ma un lavoro attivo di movimenti e di lotte che trovano sì raggruppamenti, ma non identitari né comunitari e fanno proprio il modello reticolare, stratificato e policentrico, un linguaggio e una grammatica che è la stessa della nuova forma di *governance* post-sovrana. L'auspicio di Negri quindi va a favore di un processo costituente che si oppone radicalmente all'istituzionalismo e al metodo della "Convenzione": "una costituente che raccolga l'Europa delle moltitudini, una costituente federalista, contro tutti i feticci fascisti ed identitari. Non un'Europa delle Patrie, perché Verdun e il Piave hanno massacrato ogni

<sup>40</sup> "Negli anni Cinquanta l'Europa mi si presentò come *dispositivo antifascista ed anticapitalista*" in A. Negri, *L'Europa e l'impero. Riflessioni su un processo costituente*, Manifestolibri, Roma 2003. p. 9

<sup>41</sup> Si intenda qui soprattutto la tradizione socialista e anarchica di Proudhon. Il comunismo libertario dei Rosselli cfr. S. G. Pugliese, *Carlo Rosselli. Socialist Heretic and antifascist Exile*, Cambridge Mass, 1999.

<sup>42</sup> "L'Europa è il sogno di una cosa sperata, di giustizia e libertà. Il '68 ha reso vero questo sogno, concreto. [...] Quando la lunghissima guerra civile europea della modernità tra cattolici e protestanti prima, poi tra liberali e comunisti, tra Occidentali e Orientali, e chi più ne ha più ne metta, è finita; quando non c'è più un due ma solo uno che comanda e l'alternativa significa ricostruire il due e non più semplicemente una «terza via»: bene, noi comunisti ed europeisti sentiamo di rappresentare la continuità della resistenza e la ricostruzione di un nuovo progetto di trasformazione finalmente oltre la guerra civile europea, per un'Europa delle libertà" Ivi, p. 11-12.

<sup>43</sup> Per la problematica inerente i temi di classe e proletariato unitamente al passaggio di modo produzione fordista a postfordista si veda Lazzarato. Virno, Tronti ecc.: Negri è piuttosto esplicito: chi ha il maggiore interesse a che l'Europa politica si faccia è il proletariato europeo. Naturalmente, se questo interesse non si vede, e anzi si vede il proletariato europeo scisso tra le due tendenze al nazionalismo e al cosmopolitismo, al posto fisso e alla mobilità internazionale, questo significa soltanto che un interesse comune deve essere costituito" A. Negri, *Europa. L'oggetto sconosciuto* (2000) in *L'Europa e l'impero*, op. cit. p. 109.

<sup>44</sup> Si veda soprattutto l'opera di Michel Foucault, Gilles Deleuze e Felix Guattari.

illusione siffatta; non un'Europa dei Popoli (Habermas e Derrida dovrebbero imparare a riconoscere nei movimenti, antiglobali e per la pace, non più matrici popolari ma rizomi multitudinari): insomma quel che noi vogliamo, quel che noi possiamo, è un'Europa della democrazia assoluta<sup>45</sup>. Il rischio tuttavia è quello di scivolare in una nuova metafisica della rivoluzione, in cui fatalmente le forze capitalistiche postfordiste, negative, improntate sulla comunicazione, la produzione immateriale, la flessibilità temporale e la mobilità spaziale si rovesciano in positivo determinando delle sfere autonome di emancipazione. Non c'è superamento del sistema ma "isole di beatitudine" in cui l'affrancamento riposa all'ombra del dominio. Nella dicotomia negriana di impero/multitudine, in cui beninteso, non c'è alcun residuo dialettico servo/padrone, come nessun riferimento al materialismo storico<sup>46</sup>, l'Europa politica gioca un ruolo contro-imperiale "può costituire una mediazione adeguata tra mondializzazione e localizzazione, tra mondializzazione del potere capitalistico e localizzazione della resistenza proletaria. La determinazione europea è dunque costitutiva: non ci sono feticci geografici da difendere, non c'è una «piccola Europa» (Francia e Germania) da preferire ad una «grande Europa» (dall'Atlantico agli Urali); c'è solo uno spazio che sia adeguato alla riappropriazione democratica dell'amministrazione, uno spazio di resistenza contro il comando imperiale del liberalismo"<sup>47</sup>.

Tuttavia della riflessione negriana è questa *ricerca del costituente del politico* che più interessa per superare i limiti e l'*impasse* dell'Europa e della democrazia europea, un'operazione materiale di massa che ponga l'accento sugli aspetti in divenire della creazione di un'Europa politica, di nuovi soggetti e non di sterile appelli identitari al popolo, ma a *pratiche* dell'agire collettivo. Urgente appare quindi non la federazione o la creazione di un'opinione pubblica internazionale, ma una ri-spazializzazione dell'Europa che sappia orientare nuove soggettività (per Negri le soggettività dell'intellettualità di massa). Una macchina di produzione di soggettività. Così come Mario Tronti negli anni Sessanta operava una rivoluzione copernicana del marxismo, affermando il primato del politico e che la classe doveva essere all'attacco, doveva riprendersi lo Stato, così Negri sembra fare lo stesso con l'UE. Una riappropriazione quindi da parte del proletariato europeo della macchina comunitaria. Questa attivazione dell'esercizio materiale del potere costituente è la strada percorribile per costruire un

<sup>45</sup> A. Negri, *L'Europa e l'impero*, op. cit. p. 13.

<sup>46</sup> Negri vien infatti da quella tradizione marxista che teorizza piuttosto un materialismo aleatorio e non dialettico e tantomeno storicista. Cfr. L. Althusser, *Sul materialismo aleatorio*, Unicopli, Milano 2000.

<sup>47</sup> A. Negri, *Il nuovo proletariato europeo ha interesse all'Europa unita* (1998), in A. Negri, *Europa e impero*, op. cit. p. 44.

cantiere europeo realmente democratico, per un federalismo democratico europeo e non meramente comunicativo. L'europesismo negriano quindi non consiste tanto nell'inventare una nuova linea istituzionalistica come è stato tentato, come abbiamo visto, dalle teorie multilevel, ma piuttosto dare uno statuto di piena riconoscimento alle molteplici insorgenze che nella situazione caotica di questa *governance* creano e producono nuove soggettività politiche. Il continuo debordare del potere costituente, il suo essere sempre eccedenza rispetto alla messa in regime della procedura è l'unico elemento che può ancora mettere in crisi il modello imperiale e che all'interno della frammentazione può far sorgere nuove istanze politiche. Ciò detto credo che alcuni limiti della proposta "moltitudinaria" vadano rilevati. Seppur il rinnovo di un lessico politico abbia innegabili meriti scientifici che ha contribuito a svecchiare una terminologia politica (come quello di popolo) che ormai risultava inadeguata a spiegare i fenomeni della globalizzazione, appare il termine moltitudine troppo sfuggente non avendo una presa politica efficace. Si tratta di una singolarità, ma al contempo di un gruppo, non è una classe, né popolo. Talvolta è servita come autolegittimazione del movimento *no-global*, oppure per spiegare le rivendicazioni indigene zapatiste. Tutte manifestazioni e azioni che avevano genesi e scopi ben diversi a seconda del contesto in cui erano collocate e le cui mobilitazioni non erano contro un astratto impero deterritorializzato, ma per rivendicare una territorializzazione, un'identità. La proposta negriana assume la forma di una "radicalizzazione impossibile"<sup>48</sup> che si articola principalmente su tre battaglie: il diritto di cittadinanza globale, il reddito universale di cittadinanza e la riappropriazione dei nuovi mezzi di produzione (che non sono più quelli materiali del fordismo, ma quelli immateriali dell'informazione e della comunicazione). Queste rivendicazioni convergono però spesso con la retorica dei diritti umani e cercano di intrecciare istanze di liberazione su un tessuto politicamente vuoto in cui la contrapposizione si produce attraverso una politica del desiderio che apparentemente radicale e sovversiva, si adegua facilmente alla spoliticizzazione tipica del capitalismo post-sovrano. Il cosmopolitismo radicale negriano ha un'efficace *pars destruens* e chiari obiettivi polemici contro cui scagliarsi (critica dei miti moderni del pensiero politico stato-centrico), tuttavia sembra talvolta che la proposta non sia all'altezza della critica e che la dicotomia impero/moltitudine sia in realtà un binomio di tipo trascendentale.

---

<sup>48</sup> L'espressione è di Slavoj Žižek. Cfr. S. Žižek, *Que veut l'Europe. Réflexions sur une nécessaire réappropriation*, Flammarion, Paris 2007. p. 93.

#### 5.4. Etienne Balibar: l'alterità e l'Europa-frontiera

Un'interpretazione dell'Europa costituzionale, per certi versi analoga a quella democratico-radicalista di Negri, viene presentata dal filosofo francese Etienne Balibar. Si tratta di una lettura che ha due grandi meriti: quello innanzitutto di riportare in auge il tradizionale legame tra la costituzione (la *politeia* per gli antichi greci) e il concetto di cittadinanza. La costituzione oltre a definire un ordinamento giuridico, stabilisce un'appartenenza simbolica, chi è dentro e chi è fuori; delimita i confini di una determinata collettività, fissando i principi e le norme di comportamento. E' organizzazione dello Stato, ma soprattutto è un riferimento simbolico includente ed escludente allo stesso tempo, perché a partire dalla costituzione si definisce chi è cittadino europeo e chi non lo è. La riflessione di Balibar ha poi un secondo pregio: quello di pensare la cittadinanza in modo originale, senza rifarsi a paradigmi comunitaristi, ma nemmeno ricorrendo all'aiuto di dubbi cosmopolitismi, etico-comunicativi, o cultural-universalistici. Cercare di affermare la cittadinanza al di là delle patrie, al di là dell'umanesimo dei diritti e partendo dall'Europa, non è cosa facile.

Con la nozione di "cittadinanza senza comunità", Balibar vuole cercare un'alternativa alla forma nazionale di comunità politica. Il dibattito sulla cittadinanza oscilla infatti tra una concezione comunitarista – dove per comunità si intende quell'aggregazione che unisce internamente ed esclude esternamente, che separa "noi" e "loro" – e una concezione "cosmopolitica", liberale, che problematizza un'appartenenza omogenea, preferendo una versione "debole" dell'aggregazione sociale in cui sono gli individui e non le comunità le figure centrali. Questi due paradigmi sono espressioni culturali di un universalismo che nella storia europea si è manifestato in modo estensivo (il colonialismo) e intensivo (creazione di una coscienza comune attraverso l'idea dell'unità del genere umano). Proprio questo universalismo europeo, simbolico, sul quale i diritti, così come la comunità politica, si fondano va sottoposto ad un'attenta critica. Si tratta di un universalismo del tutto artificiale ma che serve come base ideologica alla costituzione del nazionale, così come del post-nazionale. Entrambe le visioni si fondano, per Balibar, sulla logica dell'esclusione. Tutte le istituzioni politiche si sono basate su diverse applicazioni di questa logica: la *polis* greca escludeva includendo, la nazione escludeva denaturando e, da ultimo, lo Stato-sociale nazionale esclude disgregando. La scommessa europea sta nel cambiare logica, sta nel ripensare un nuovo tipo di comunità, oppure di pensare una cittadinanza slegata sia dalla comunità nazionale, sia dal cosmopolitismo astratto. Il compito della costituzione europea è quindi quello di tracciare questi nuovi confini, nuove demarcazioni che devono rimanere a-

perfe, porose, per permettere l'attraversamento di nuove istanze politiche, ridefinendo in continuazione il rapporto tra universalismo e particolarismo. La frontiera, per Balibar è il banco di prova su cui le democrazie moderne possono misurare la tenuta dei diritti fondamentali e il loro presunto universalismo. La riflessione di Balibar è incentrata proprio nella decostruzione di questa nozione di frontiera, di confine.

Abbiamo visto come un certo discorso sulla costruzione dell'Europa implichi una crisi della sovranità. Secondo Balibar si tratta della crisi di un particolare tipo di sovranità, storicamente ben determinata: la sovranità nazionale. Questo porta a tre ordini di considerazioni:

1. L'alternativa alla sovranità non è unica. Ci possono essere almeno tre possibili scenari alternativi: la sussidiarietà, il federalismo, o l'impero.
2. Il nodo principale da sciogliere è quello tra la sovranità dello Stato e la sovranità del popolo.
3. La questione del popolo europeo.

Con il primo punto si vuole complicare il quadro evolutivo della sovranità, non dando per scontato un esito positivo. Questa considerazione rende più complicato anche il quadro strettamente comunitario. Pone almeno qualche dubbio sulla tesi funzionalista e neo-liberale, che vede nella crescente interdipendenza economica una ragione per non dubitare di una conseguente unione politica. In altre parole, la condivisione della gestione di alcune risorse fondamentali (il carbone e l'acciaio per la prima comunità europea del '51) la realizzazione dell'unione doganale, poi del mercato unico e successivamente all'unione monetaria, non vuol dire credere che ci sia una linearità rispetto all'integrazione politica, o che ci sia una sorta di provvidenziale parallelismo che le faccia tendere progressivamente verso un unico *telos*. È illusorio credere in modo deterministico che ad un'unione economica corrisponda per forza un'unione politica. Ancor più difficile è stabilire che la democratizzazione sia una naturale conseguenza dell'integrazione economica. Per Balibar dunque l'esito non è scontato come potrebbe apparire. Anziché un federalismo aperto, basato sul principio della sussidiarietà, ci potrebbe essere una piena conformità al nuovo ordine politico-economico nato dalla decolonizzazione, dalla fine della guerra fredda e dalla rivoluzione informatica, descritto da Antonio Negri e Michael Hardt in *Empire*.

In secondo luogo la crisi della sovranità provoca il collasso del nodo relazionale tra Stato e popolo. "La loro realtà è simultaneamente negata e affermata. Derivano da ciò le attuali difficoltà nel discutere la pertinenza dell'idea di *sovranità democratica* al livello

delle istituzioni sopranazionali, senza confonderla con una difesa dello Stato centralizzato e del nazionalismo”<sup>49</sup>. Si cerca il popolo, ma non il centralismo statale e non ci si accorge che storicamente questi due concetti sono nati insieme. Difficile pensare ad una sparizione dell’uno senza l’altro, eppure occorre un’alternativa.

Questo porta direttamente alla terza questione, cioè all’esistenza o meno del popolo europeo, e alla possibilità di un *demos* post-nazionale, su cui Balibar rimane scettico e invita a riflettere piuttosto sulla dimensione sociale della cittadinanza, “non si potrà mai dare un senso concreto all’idea di popolo se continueranno ad essere insignificanti le politiche sociali su scala europea, se non riescono ad avere maggiori contenuti i movimenti sociali, se si continueranno a fissare in modo autoritario frontiere escludenti”<sup>50</sup>. Nel discorso di Etienne Balibar c’è un rifiuto simultaneo del cosmopolitismo dei diritti umani portato avanti da filosofi di tradizione kantiana, o da Habermas, e del comunitarismo originario dei neo-schmittiani o di coloro che si rifanno alla necessità di una mitologia del potere. Doppia opposizione a “un *sostanzialismo* secondo cui la comunità non può che fondarsi sulla partecipazione dei cittadini ad una stessa cultura tradizionale, ad una stessa lingua o ad una stessa ascendenza etnica e un *formalismo* secondo cui la cittadinanza rivelerebbe un’adesione individuale a certi valori morali, come per esempio i diritti dell’uomo, il rispetto per certe regole giuridiche o costituzionali e il contratto implicitamente contenuto nelle istituzioni repubblicane”<sup>51</sup>. Balibar crede invece che la comunità si costruisca nel conflitto. Del resto i diritti sono qualcosa di dinamico che si determinano storicamente attraverso lotte e conquiste, non sono qualcosa di già dato e formato che si deve semplicemente applicare. Ci deve essere un’ammissione della negatività, è attraverso un recupero della negatività che si contrappone alla normatività che scaturiscono i nuovi spazi politici e si creano nuovi concetti di sovranità. Quindi solo ripristinando una sorta di dialettica della comunità, una dialettica tra cittadinanza «costituente» e «costituita»<sup>52</sup>, si può costruire questa comunità. Qui si radica anche il significato profondo di democrazia, intesa come continua penetrazione pubblica di nuove identità collettive. A differenza di Habermas, la sfera pubblica non è il luogo dove i fini si negoziano e giungono a trasmettere domande ricevibili dal sistema. E’ piuttosto il

<sup>49</sup> E. Balibar, *Noi cittadini d’Europa? Le frontiere, lo Stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma, 2004. p. 166.

<sup>50</sup> Ivi, p. 36

<sup>51</sup> Ivi p. 97

<sup>52</sup> Ivi 125

luogo dove da una parte si lotta per l'acquisizione di determinate prerogative e dall'altra c'è chi rifiuta di concederle<sup>53</sup>.

Riflettere sulla cittadinanza è importante perché permette di recuperare un'idea forte di politica. Non tanto la dicotomia schmittiana amico/nemico: per Carl Schmitt la caratteristica che definiva il sovrano era quella di poter interpellare i soggetti in quanto individui. "Il sovrano è il *nomos* impersonale stesso, che distribuisce e ridistribuisce il posto e il destino di ciascuno"<sup>54</sup>, a questo ordine interno corrisponde un ordine esterno che è il sistema internazionale degli stati, anch'essi, secondo il modello di Thomas Hobbes, concepiti come tanti individui in lotta fra di loro. La situazione per Schmitt era di una lotta fra nemici. Nemici legittimi, si trattava infatti della riproposizione dello stato di natura su scala internazionale<sup>55</sup>. Tuttavia la logica nemico/amico è andata sempre più scemando con l'avvento della globalizzazione, che frantuma questa logica spaziale basata sull'acquisizione e distribuzione della terra, (infatti Schmitt parlava di "*Nomos della terra*"). Alla base c'è un mutamento spaziale globale. "Schmitt ha mostrato come lo *jus publicum aeuropaeum* realizzi il primato della dimensione territoriale nel riunire e denominare le popolazioni e, di conseguenza il primato della frontiera come punto di concentrazione del potere di decidere. Ma questo diritto collettivo oggi appare in rovina in seguito agli eventi che hanno segnato la storia del XX secolo"<sup>56</sup>. Basti pensare a come oggi siano in crisi i concetti politici di "interno" ed "esterno", di guerra esterna o guerra civile ecc. La distinzione tra amico/nemico è stata soppiantata dal noi/gli altri.

La visione europea di Balibar prende tuttavia anche le distanze dai giuristi e filosofi della decostruzione e del neo-costituzionalismo. L'Europa di Balibar non è "debole", è semmai "im-potente"<sup>57</sup>, nel senso che occorre certo che l'Europa trovi una sua collocazione politica piena, una riconoscibilità<sup>58</sup> internazionale efficace, ma opponendo un' "antistrategia", anziché una politica di potenza, sfruttando il fatto di non avere un'identità definita. "Se non esiste un'identità europea *contrapponibile* alle altre identità del mondo, è perché non ci sono *frontiere* assolute tra lo spazio europeo, storicamente e culturalmente costituito, e gli spazi che lo circondano. E se l'Europa non ha frontiere è

<sup>53</sup> Cfr. A. Pizzorno, *La dispersione dei poteri*. Op. cit. Si veda anche J. Ranciere, *Le Méésentente. Politique et philosophie*.

<sup>54</sup> E. Balibar, op.cit. p. 172.

<sup>55</sup> Cfr. C. Schmitt, *Il Nomos della terra*, Adelphi, Milano, 1991.

<sup>56</sup> Ivi p. 197.

<sup>57</sup> Cfr. E. Balibar, *L'Europa, l'America, la guerra*, Manifestolibri, Roma, 2004.

<sup>58</sup> Sull'importanza della "riconoscibilità" europea contrapposta all'identità cfr. C. Galli, *L'Europa come spazio politico*, in H. Friese, A. Negri, P. Wagner, *Europa politica*, op. cit.



perché *l'Europa stessa è una frontiera*<sup>59</sup>. Balibar in definitiva propone una politica dell'azione concreta<sup>60</sup>, fondata sui movimenti sociali e sull'azione del potere costituente, sottraendosi alla riduttivismo giuridico. Anche se intende l'azione al di fuori di quei teoremi politici che la vedono possibile solo in presenza di risorse preesistenti, che appartengono ad un soggetto unificato e sovrano.

Alla crisi dello spazio politico segue quello della sovranità e quindi del limite della sovranità. Schmitt può ancora essere d'aiuto per capire la differenza tra il prima e il dopo. Lo Stato-individuo si è costituito sul primato del politico sull'economia e sul primato del politico sulla teologia. Le resistenze alla sovranità vengono quindi dalla religione e dall'economia. C'è tuttavia un altro elemento che ha ad un certo punto fatto da contraltare allo Stato: il popolo. C'è un conflitto tra il popolo e lo Stato, tra governati e governanti. Questo conflitto è stato risolto da Schmitt con la dottrina del *Volk* e della nazione. Rousseau al contrario aveva fatto in modo che fosse possibile una loro piena coincidenza, attraverso l'artificio della volontà generale: Il popolo è sovrano. Il punto importante è che quindi la crisi della sovranità può essere determinata anche dal popolo, laddove Balibar intende la massa, la moltitudine che irrompe nella storia. Ricorda l'immagine hegeliana della storia che nasce dal nulla, perché infatti è nell'irruzione del popolo che si esprime il *pouvoir constituant*, quella forza politica che crea la legittimazione del potere costituito. Sta qui il vero nodo problematico della questione, nel potere costituente. Per Balibar la vera mancanza non sta nel popolo europeo, quanto nella mancanza di questo potere costituente. Esso non è all'opera nella stessa revisione dei trattati, nella Convenzione, o nella cosiddetta "società aperta dei costituzionalisti", perché il potere costituente è l'affermazione della negatività, è la fuoriuscita completa dal potere costituito, è la rivoluzione. Occorre riattivare questa dialettica tra il potere costituente e il potere costituito. Questo è il presupposto della costituzione per l'Europa. "La Costituzione non può essere pensata come una costituzione formale unitaria o federale, come «Legge fondamentale», o come catalogo di regole e principi democratici che gli Stati devono riconoscere intellettualmente e che, d'altronde, figurano già nei testi dei trattati fondatori dell'Unione europea. Questa definizione presuppone come già risolto ciò che invece è ancora in questione: il problema della natura e dell'esistenza del potere

---

<sup>59</sup> E. Balibar, *Noi cittadini d'Europa*, op. cit. p. 29

<sup>60</sup> Sempre in *L'Europa, l'America, la guerra*, Balibar utilizza il concetto di "mediatore evanescente" mutuato da Fredric Jameson, per identificare un soggetto politico che pur senza pressioni militari sia capace di influenzare la politica internazionale.

costituente a livello europeo”<sup>61</sup>. Vediamo allora di analizzare questo potere costituente e capire se manca effettivamente all’Europa.

In *Europe, pays des frontières*, Balibar ci presenta un’Europa come frontiera-mondo. Il concetto di Europa è indissolubilmente legato al concetto di confine e a partire da questa riflessione sui confini che scaturisce un discorso sulla cittadinanza e sulla comunità e sul soggetto del potere costituente che travalica lo stesso concetto di popolo. Non a caso è proprio in questo scritto che Balibar, citando Carlo Galli, parla di spazio politico. « un travail de déconstruction, une remontée aux présupposés qui commandent l’association des formes de spatialité et de définition du territoire avec certaines façon de construire l’identité collective, de définir les droits et devoirs du citoyen, les normes sociales et les pouvoirs publics »<sup>62</sup>. Balibar non si rassegna perciò né alla globalizzazione, né quindi ad un post-sovranià evaporata nella *governance* mondiale, né al ripiegamento identitario delle piccole patrie. Il filosofo francese nota come la genealogia del concetto di sovranità indubbiamente trae la propria origine dal territorio, ma questa territorializzazione non riguarda semplicemente la suddivisione di un territorio e il tracciare dei confini, ma consista in un processo di identificazione che genera strutture di potere. Territorializzare significa attribuire delle identità, significa individualizzare, classificare dei soggetti e, al medesimo tempo, escluderne altri. La territorializzazione è entrata in crisi durante il XX secolo poiché la coppia concettuale esterno/interno – così come altre dicotomie centrali nel pensiero politico moderno (basti pensare al pubblico/privato, pace/guerra ecc. – si è disarticolata fino a perdere di senso: la globalizzazione ha vanificato la pretesa di fissare delle frontiere chiuse e ha reso porosi i confini, ma allo stesso tempo le chiusure si sono moltiplicate seguendo logiche non statali, senza avvalersi delle linee tracciate dal classico *limes*, ma identificando nuovi sistemi di controllo. Secondo Balibar si possono dare diversi modelli di politicizzazione dello spazio, che corrispondono non tanto ad una lettura del mondo in chiave geopolitica, ma piuttosto alla definizione di assi culturali entro cui interpretare il rapporto interno/esterno, esclusione/inclusione, omogeneità/eterogeneità, unità/pluralismo. Il filosofo francese identifica tre modelli principali: 1. lo scontro di civiltà (Huntington) 2. la rete transnazionale mondiale (Castels *et alia*) 3. il modello centro/periferia (Wallerstein). Tutti questi approcci sono per Balibar insufficienti. Il primo modello, la cui tesi è stata esposta da Samuel Huntington nel celebre *Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* del 1997, ha profondamente influenzato le teorie della relazioni internazionali e supera

<sup>61</sup> E. Balibar, *Noi cittadini d’Europa*, op. cit. p. 200.

<sup>62</sup> E. Balibar, *Europe pays de frontières*, in E. Balibar, *Europe, Constitution Frontière*, Edition du Passant, 2005. pp. 95-96.

la tesi di Fukuyama sulla fine della storia e l'avvento di una società post-ideologica e pacificata attraverso la democrazia liberale e cerca, al contrario, di dare una nuova interpretazione del conflitto, non più basato su modelli socio-economici (divisione in blocchi, scontro capitalismo/comunismo), ma su base religiosa (intesa in senso largo fino ad abbracciare lo stesso concetto di "civiltà" comprensiva quindi di una serie di valori, tradizioni e storia)<sup>63</sup>. L'elemento di debolezza di questa tesi è la fissazione di un certo numero di civiltà che presentano caratteri di omogeneità e spazi geografici definiti votati potenzialmente allo scontro, quando, secondo Balibar rimane difficile circoscrivere in uno spazio chiuso una cultura, così come risulta problematico rintracciare una genesi esclusiva laddove lo stesso concetto di civiltà presenta caratteri di ibridazione e scambio continui e si costituisce solo grazie a questa eterogeneità. La visione di Huntington prevede quindi degli spazi artificiali funzionali ad una particolare interpretazione del conflitto e alla visione geostrategica di un determinato ordine mondiale. Il secondo approccio, la rete transnazionale mondiale, è l'interpretazione esattamente inversa dello spazio: anziché cercare una territorializzazione improntata sulle civiltà si punta piuttosto ad una deterritorializzazione continua del mondo. Per queste teorie dunque la nozione di spazio è collassata irrimediabilmente nella globalizzazione e dunque i territori, gli stati, si sono sciolti nella rete, in strutture reticolari. L'attenzione è quindi spostata, come abbiamo visto nel cap. II, sul concetto di flusso, piuttosto che sul confine. I flussi di merci, di capitali, di persone travalicano i confini rigidi degli stati-nazione. In questa rete transnazionale "L'Europe, alors, n'est pas seulement « déterritorialisé » et « délocalisée » en permanence, mais à proprement parler déconstruite, mise hors d'elle-même. Elle peut toujours (et se n'est pas rien) faire partie de l'imaginaire ou du symbolique, mais relève de moins en moins du réel"<sup>64</sup>. Il modello centro/periferia teorizzato da Immanuel Wallerstein si discosta dai due precedenti e viene piuttosto dalla tradizione marxista<sup>65</sup>, si basa sull'idea che la globalizzazione non è un fenomeno completamente

<sup>63</sup> S. P. Huntington, *The Clash of Civilisation and the Remaking of the World Order* (1996) trad. It. *Lo scontro delle civiltà*, Garzanti, Milano 2000. F. Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli, Milano 1992.

<sup>64</sup> E. Balibar, *Europe, pays des frontières*, op. cit., p. 115.

<sup>65</sup> Cfr. I. Wallerstein, *Alla scoperta del sistema-mondo*, Manifestolibri, Roma 2003. Wallerstein e gli studiosi che ruotano al Fernand Braudel Institute hanno elaborato un sistema di analisi del sistema-mondo e dell'economia-mondo moderna coniugando la dottrina marxista con la storia delle Annales. I pilastri che sostengono queste teorie sono: 1. il rapporto centri/periferia (teoria della dipendenza) di derivazione marxista. 2. il modo asiatico di produzione 3. la transizione dal feudalesimo al capitalismo 4. l'interesse per la storia "totale", quindi l'abbandono degli specialismi per affrontare i problemi in termini interdisciplinari. L'approccio di Wallerstein, con cui Balibar ha collaborato, ha degli elementi certamente innovativi nell'ambito delle relazioni internazionali, come ad esempio il tener conto non solo di stati-nazioni, ma di differenti sistemi (economia-mondo e imperi-mondo) e distinguere tra capitalismo e mercato e tra tempo strutturale e processi ciclici.

nuovo, ma va spiegata all'interno di quello che viene considerata da Wallerstein l'economia-mondo, che almeno dalla scoperta del Nuovo mondo e dalle successive dominazioni egemoniche spagnole, olandesi, inglesi ed americane ha permesso di costituire un sistema mondo unico, in cui ad un centro ricco e industrializzato è corrisposto una serie di cerchi concentrici periferici (non quindi una semplice divisione nord/sud) comprensivo dei paesi in via di sviluppo e subalterni. Anche questo modello appare a Balibar limitante nel momento in cui si presuppone un capitalismo unico mondiale, oppressivo e un centro ben determinato ed omogeneo che è l'Europa. Il modello di Wallerstein peccherebbe quindi di eccessivo eurocentrismo. Balibar propone come alternativa il modello degli "strati sovrapposti", in grado di cogliere un carattere diverso dell'Europa: differenziato, molteplice e dislocato su più livelli. L'Europa quindi si presenterebbe non come un'unità omogenea, centro del capitalismo, ma nel suo costituirsi progressivo di differenze. Esisterebbero quindi più strati: euroatlantico, euromediterraneo ed eurasiatico. Si tratti di tre spazi che decostruiscono l'idea di un centro e di una periferia, poiché essi sono allo stesso tempo centro e periferia. Balibar, sulla scorta della riflessione di Edward Said, propone una concezione dello spazio politico plurale e policentrico, senza che ci sia un piano più alto e uno più basso, una forza maggiore e una forza minore. La storia stessa dell'Europa è una storia di differenze e diversità « Il n'est pas possible de concevoir l'histoire de l'Europe comme une confrontation entre des identités collectives pures, donc toujours exposées au risque de la dénaturation, mais seulement comme l'histoire d'identités *construites* (et reconstruites), à partir de rencontres contingents entre "civilisations" (si l'on veut garder ce terme), élaborées à l'intérieur et à l'extérieur de frontières évolutives »<sup>66</sup>. Dunque il carattere di eterogeneità è un carattere costitutivo dell'Europa e proprio questo carattere è la forza e la peculiarità della costruzione europea, non si deve cercare di eliminarlo. Questa Europa plurale e meticcia si compone di popolazioni fra loro differenti, punto d'incontro e d'intersezione fra diverse migrazioni dall'Est e dal Sud<sup>67</sup>. Il concetto di frontiera evolutiva o mobile cozza tuttavia con la nozione di Fortezza Europa<sup>68</sup>, con la militarizzazione e i dispositivi di securitarizzazione in atto nei confronti dei paesi terzi e confinanti. Come è possibile costruire una comuni-

<sup>66</sup> Ivi, p. 125

<sup>67</sup> Cfr E. Balibar, *Le frontiere della democrazia*, Manifestolibri, Roma 1993.

<sup>68</sup> *Fortress Europe* è un neologismo coniato dal giornalista Nicholas Busch ed ha conosciuto un'ampia diffusione soprattutto in ambienti dell'area della sinistra radicale. Utilizzato soprattutto per criticare la chiusura delle politiche di immigrazione dell'UE nei confronti dei cittadini extra-UE. Cfr. A. Geddes, *Immigration and European integration: towards Fortress Europe?*, Manchester University Press, Manchester, 2000 e E. Rigo, *Europa confine*, op. cit..

tà su valori non escludenti, senza riprodurre quei meccanismi propri dello Stato-nazione?

Seguendo la lezione di Etienne Balibar, tutta la tematica della costruzione del popolo - seppur esso vada inteso, come abbiamo visto, come soggetto assente o come *fictio* giuridica - è inevitabilmente connessa con la dialettica interno/esterno e con la dinamica inclusione/esclusione. Dunque non si può prescindere, volendo leggero nell'ambito di quella forza produttiva che è il potere costituente, dalla relazione con l'altro, cioè di quella parte esclusa, che per Balibar sono i migranti. Le ricerche che indagano questo particolare aspetto della costituzione materiale dell'Europa si muovono nella direzione della cittadinanza e dei diritti connessi. Interessante a tal proposito è la definizione di Sandro Mezzadra di "cittadinanza postcoloniale": l'Europa va infatti intesa in questa condizione postcoloniale, in cui l'alterità è l'elemento costitutivo della sua identità, la compresenza di un cittadino metropolitano, "europeo" (costruzione dello Stato moderno) e di un suddito coloniale<sup>69</sup>. La destrutturazione radicale della cittadinanza che non può più basarsi su una solidarietà fra estranei di tipo nazionale statale, ma genera forzatamente nuovi spazi rimette in discussione anche lo stesso concetto di popolo. Se il problema del popolo riguarda l'appartenenza all'interno di uno spazio politico e se è vero che esso si è spostato verso una configurazione plurale, molteplice e policentrica - un popolo plurale - "da una solidarietà fra estranei" innervata nella nazione e nello Stato, ad una comunità di popoli a cittadinanza multipla, emerge una contraddizione evidente quando questa cittadinanza che si vuole "aperta" si richiude verso i migranti. I flussi migratori che attraversano e bucano i confini snaturano il significato stesso del concetto di cittadinanza europea. Il rapporto tra questa e lo straniero mette in crisi il fondamento universalista su cui la costituzione materiale dell'UE si basa. Ogni società produce i propri stranieri, fa parte di quel processo di soggettivazione/identificazione cui abbiamo fatto cenno più sopra e che opera nella territorializzazione di uno spazio. Tuttavia le pressioni di de-territorializzazione inducono a pensare ad una nuova forma di "*étrangèreté*". Sulla scorta delle riflessioni di Balibar si può forse trovare uno spazio politico per l'Europa andando oltre la dinamica territorializzazione/deterritorializzazione. Si deve uscire da questo circolo vizioso. Si tratta invece di de-costruire il concetto di sovranità e popolo e cercare nuove interpretazioni. Dallo schema

<sup>69</sup> Cfr S. Mezzadra, *Il cittadino e il suddito. Una costituzione postcoloniale per l'Unione Europea*, in O. Guaraldo, L. Tedoldi, *Lo stato dello Stato*, op. cit. Mezzadra problematizza la nozione di confine, come Balibar quello di frontiera, identificandolo come il concetto cardine per sviluppare il discorso sulla cittadinanza e sull'appartenza alla comunità: "L'istituzione di un confine assoluto (una sorta di «metaconfine») temporale e spaziale, ovvero il presupposto logico della distinzione fra suddito coloniale e cittadino metropolitano, era al tempo stesso concettualmente e storicamente implicita nell'istituzione dei confini fra gli Stati-nazione europei, e dunque nella produzione degli spazi al cui interno la moderna storia della cittadinanza si è iscritta ed è venuta svolgendosi" p. 109.

triadico dello Stato sovranità-territorio-popolo, non si esce semplicemente decretandone l'obsolescenza e con l'affermazione puramente universalistica di un mondo votato al mercato e all'astrazione dei diritti umani e con le soluzioni di una democrazia formale, ma, attraverso l'analisi dei concetti moderni, radicalizzando gli stessi concetti di popolo e cittadinanza. Ecco quindi che da queste premesse può forse partire una riflessione in grado di superare il moderno pur mantenendo sempre aperta l'esigenza di trovare una nuova spazializzazione della politica, che non sarà più quella eurocentrica, né sarà il mondo composto dei 200 stati, ma qualcosa di irriducibilmente plurale in un contesto costituzionale in cui le carte fondative delle nuove comunità non si caratterizzeranno per il "*we, the people*", ma per essere espressioni di un *popolo-di-popoli*, in cui la sovranità non sarà più quella leviatanica, monolitica e indissolubile, ma una fusione di sovranità.

# Conclusione

---

Muovendo dal dibattito tra decisionismo e normativismo e dal delicato rapporto tra sovranità e diritto la ricerca ha voluto fare emergere le successive evoluzioni del concetto di sovranità, esaminando quelle elaborazioni teoriche che hanno accompagnato per oltre mezzo secolo il processo di integrazione comunitario e che in Italia sono ancora poco studiate dal punto di vista della storia delle dottrine politiche. Se da un lato l'analisi del pensiero di Carl Schmitt sull'Europa e di Hans Kelsen e sul diritto internazionale ha permesso di andare ad articolare un discorso sulla sovranità partendo dalla crisi di questo concetto (come si è cercato di argomentare nel capitolo 1), non è da questi due approcci, ancora del tutto inscritti nella geometria moderna della politica, che si può pensare l'Unione Europea e il processo della sua costituzionalizzazione. L'analisi è quindi rivolta ai modelli funzionalisti e neo-funzionalisti che si sono affermati e che hanno contribuito ad andare oltre il paradigma kelseniano, aprendo la strada a quelli che vengono denominati in letteratura "modelli post-sovrani". Le teorie della post-sovranità e in particolare, della *governance* e della *multilevel governance* sono state utilizzate soprattutto in riferimento alla questione della democrazia e del problema della legittimità. A tal riguardo un fenomeno centrale analizzato nella ricerca è l'estendersi capillare dell'"espertocrazia", il governo degli esperti. Fenomeno non circoscritto alla sola burocrazia di Bruxelles, ma di gran lunga più esteso: esso riguarda il cambiamento paradigmatico dell'amministrazione e della sua organizzazione, fortemente influenzata dall'intervento esterno di consulenti, ed esperti. L'introduzione di un approccio inteso a valorizzare la comunicazione e il *marketing* non solo come strumenti marginali, ma come elementi

imprescindibili della politica non è diffuso solo nelle istituzioni comunitarie ma ingloba tutta la politica come *forma mentis*, atteggiamento culturale e filosofia dominante. Invece i partiti, che abbandonano i canali classici di formazione basati sull'appartenenza, l'identità e la condivisione ideologica dei programmi (un tempo il partito di massa forniva gli strumenti per un'interpretazione globale della realtà, comprensivo di un'ideologia, di un programma e di strumenti concreti per l'azione) per affidarsi invece alla "vendita" *tout court* di proposte amministrative, attraverso consulenti e strategie comunicative rivolte a "vendere" proposte all'elettore-consumatore.

La questione del "deficit democratico" è stata affrontata a partire da tre differenti posizioni: la tesi "no-demos", il "patriottismo costituzionale" e il "costituzionalismo multi-livello". Questi tre approcci teorici presuppongono al proprio interno diverse e spesso opposti modi di intendere il "popolo". Mentre il primo modello, acutamente descritto da Sergio Della Valle come "olisitico", dichiara come imprescindibile un'unità politica fondamentale da cui semmai far scaturire il processo di costituzionalizzazione, Jürgen Habermas (secondo modello) ha proposto, in merito ad un avanzamento verso l'Europa politica, un diverso modo di intendere la "solidarietà fra estranei", attraverso l'istituzionalizzazione della comunicazione civica. Sono stati posti in rilievo anche gli elementi di debolezza di entrambe le posizioni. La prima per il suo attaccamento ad un'unità politica fondamentale difficilmente riproponibile a livello comunitario, l'approccio federalistico-comunicativo di Habermas per la sua sostanziale reticenza ad abbandonare lo schema della *domestic analogy*. Pur essendo un paradigma molto raffinato, che il filosofo tedesco ha identificato come "costellazione postnazionale", profondamente critico dello stato-centrismo, tuttavia il modello repubblicano di una *civitas* oltre la nazione sembrerebbe in realtà riproporre, da un punto di vista cosmopolitico, un modello federale che con le caratteristiche post-politiche dell'agire etico-comunicativo, abbandona tuttavia quello che è la dimensione polemologica e conflittuale della politica e grazie alla quale le comunità sono nate. Le teorie legate al funzionalismo e ai suoi successivi sviluppi sono risultate essere l'approccio vincente nell'ambito della costruzione europea ed è a questa tradizione che attinge anche il filone politico-giuridico denominato "nuovo costituzionalismo". Questi autori hanno affrontato il problema costituzionale da una prospettiva "debole" della teoria del diritto, teorizzando un'idea di costituzionalismo "postmoderno", oltre lo Stato. Gli elementi "forti" (simbolici) del pen-



siero politico sono superati. C'è quindi un tentativo di fondare una comunità politica senza ricorrere ai concetti classici di popolo, nazione e territorio. L'idea di una "federazione costituzionale" (I. Pernice) o il principio della "tolleranza costituzionale" (J. H. H. Weiler) vanno proprio nella direzione di una costituzione come progetto aperto e non ordinato gerarchicamente rispetto alle singole costituzioni nazionali. C'è quindi un consenso di fondo verso l'assunto che il processo di costituzionalizzazione dell'Europa dovrà essere una sintesi delle diverse tradizioni costituzionali, dovrà essere un'unione di costituzioni, come l'Unione europea rappresenta un'unione fra stati. "La Costituzione non è il fondamento dell'Unione, ma solo lo strumento di cui gli Stati membri si sono serviti per generare l'Unione"<sup>1</sup>. Il concetto di *constitution composée* ipotizzato da Ingolf Pernice, docente di diritto alla Humboldt Universität di Berlino, vuole essere proprio questo: una nuova dottrina costituzionale capace di emanciparsi dall'idea che esista un fondamento unico ed omogeneo di legittimazione del potere e che questo vada esercitato in vista del perseguimento del bene comune assoluto o di finalità ultime prestabilite. Si tratta di un atto normativo "composto", plurale che si integra con le singole costituzioni nazionali. Quindi l'obiezione mossa da Pernice e dai neo-costituzionalisti alla dottrina classica è quella di pensare unicamente il concetto di costituzione in relazione allo stato-nazione. Il fatto di vedere un legame reciproco e necessario impedisce di portare avanti differenti teorizzazioni e limitano l'analisi dell'UE ad una riflessione di tipo funzionale sui suoi caratteri economici. Un processo di costituzionalizzazione europeo deve prendere in considerazione la pensabilità di una *Grundnorm* che non poggi unicamente sullo Stato e che possa quindi non derivare necessariamente da questo. Non solo gli stati quindi possono avere una costituzione, quando essa viene intesa come uno strumento giuridico attraverso il quale dei popoli di un determinato territorio si mettono d'accordo per creare delle istituzioni comuni investite di un autorità pubblica. Tale situazione si può verificare – ed è il caso dell'UE – anche al di fuori dei confini statali. Si può legittimamente parlare quindi di un costituzionalismo post-nazionale. Appare qui evidente che il riferimento "multilevel" sia diretto alle nuove teorie della *governance* e questo nuovo approccio al costituzionalismo ne è debitore e rappresenta l'applicazione in ambito costituzionale delle teorie post-sovrane affrontate nel capitolo 2.

---

<sup>1</sup> M. Fioravanti, *Un ibrido fra Trattato e Costituzione*, in E. Paciotti (a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Meltemi, Roma, 2003. p. 24.

Inteso come processo di integrazione basato sulla condivisione di funzioni economiche, l'UE non appare tuttavia un sistema proiettato verso la post-sovranià *tout court* e verso modelli basati unicamente su strutture reticolari di poteri, policentriche ed esclusivamente dominate da interdipendenze economiche. Sebbene non riconducibile ad un modello federale, di tipo statale classico, quindi sicuramente non ad un modello schmittiano, nemmeno dal monismo kelseniano è possibile ricavare un modello per inquadrare in modo adeguato il sistema istituzionale dell'UE. Il sistema comunitario si caratterizza infatti più per la sua particolarità, inedita e ibrida, a metà strada tra un'organizzazione internazionale classica e un sistema federale *sui generis*. La natura ibrida dell'Unione apre dunque all'elaborazione di un concetto di sovranità nuova e a interessanti interpretazioni, che non solo abbandonano la vecchia dicotomia monismo/dualismo sul rapporto tra diritto internazionale e diritto interno, ma che prendono le distanze anche dalla retorica della "fine dello Stato", cercando nuove alternative: ad esempio il principio della "sovranità condivisa", oppure a quello che nella presente ricerca il candidato ha inteso teorizzare con il concetto di  *fusione di sovranità* (espressione già utilizzata da Jean Monnet). Cioè attraverso una vera e propria "costituzionalizzazione" del sistema comunitario che si sostanzia non solo attraverso una cessione di porzioni di sovranità verso istituzioni sopranazionali, ma attraverso un doppio processo che vede da un lato una vera e propria "europeizzazione" delle sovranità nazionali e quindi una denazionalizzazione delle stesse, e, dall'altro, un'integrazione dei sistemi nazionali (attraverso l'attuazione di principi come il mutuo riconoscimento e la sussidiarietà).

Accanto a questa nozione di "sovranità condivisa" o "fusione di sovranità" la ricerca ha voluto tuttavia cercare nuove soluzioni rispetto alla letteratura dominante soprattutto di diritto comunitario e relazioni internazionali. Sono risultati estremamente proficue alcune analisi sviluppate in ambito neo-marxista sul potere costituente e sulla cittadinanza. Per integrare i nuovi approcci post-sovrani o di nuova sovranità che hanno indubbi meriti descrittivi, è risultato necessario affiancare nuovi studi, di filosofia politica, sulla dimensione costituente, per cercare di meglio articolare quella dispersione di poteri con il problema della legittimazione e di creazione di soggettività politica.

“I sistemi contemporanei di comunicazione non sono subordinati alla sovranità: al contrario la sovranità è subordinata alla comunicazione”<sup>2</sup>, afferma Antonio Negri, mettendo in evidenza che *Ordnug* e *Ortung* non sono più coincidenti, la disarticolazione tra spazio e ordine è totale. Il territorio si presenta come territorio circolatorio, è pertanto la circolazione che prende il sopravvento sulla sovranità. *Mutatis mutandis* si ripresenta una sorta di Schmitt “di sinistra” ed è apparso quanto mai interessante la coincidenza delle analisi post-moderne con la radicalità del pensiero negriano.

Siamo di fronte ad un esaurimento del potere costituente? Sarebbe più opportuno parlare di potere di revisione? Quali sono le implicazioni a livello europeo? Il risultato cui la ricerca è pervenuta è il rilevamento della mancanza di un potere costituente europeo. Il problema di tale mancanza non deriva solo dalla diversità delle tradizioni costituzionali europee o dalla difficile integrazione dei loro concetti: infatti, il nuovo costituzionalismo si è adoperato per un superamento e per una progressiva accettazione (tolleranza costituzionale – Weiler) a livello di *Grundnorm* dei principi costituzionali contenuto negli atti fondamentali nazionali. Il problema consiste nella mancanza di un soggetto agente, quale elemento indispensabile per produrre il potere costituito. Emerge, quindi, un inedito modello di costituzione con una nuova e problematica idea del potere costituente, da non ricondurre “erroneamente” al popolo, nella sua accezione naturalistica, organica ed originaria, ma da identificare come quella forza e autorità politica in grado di creare, sostenere e superare la costituzione nella sua pretesa di validità normativa (W. Böckenförde). Il tema che viene qui sviluppato riguarda quindi la trasformazione della dimensione “interna” della sovranità e in particolare la *sovranità popolare*.

Sul medesimo problema si vanno esprimendo anche alcuni pensatori post-marxisti. Etienne Balibar, per esempio, ha studiato a fondo il problema che lega insieme costituzione, confine e cittadinanza e ha contribuito a riportare in auge il tradizionale legame tra la costituzione (la *politeia* degli antichi greci) e il concetto di cittadinanza. La costituzione oltre a definire un ordinamento giuridico, stabilisce un’appartenenza simbolica, chi è dentro e chi è fuori; delimita i confini di una determinata collettività, fissando i principi e le norme di comportamento. E’ organizzazione ed espressione della sovranità, ma soprattutto è un riferimento simbolico includente ed escludente allo stesso tempo, perché a partire dalla costituzione si definisce chi è cittadino europeo e chi non lo è. La

---

<sup>2</sup> A. Negri, *L’Europa e l’impero*, op. cit. p. 26.

---

riflessione di Balibar sposta quindi il discorso sulla costituzione e sul potere costituente verso quello della cittadinanza, per andare al di là dei paradigmi comunitaristi, senza per questo ricorrere a paradigmi etico-comunicativi, cercando di affermare la cittadinanza al di là delle patrie, al di là del normativismo astratto e partendo dall'Europa. La scommessa europea sta nel cambiare logica e nel ripensare un nuovo tipo di comunità, sforzandosi di immaginare una cittadinanza slegata sia dalla comunità nazionale, sia dal cosmopolitismo astratto. Il compito della costituzione europea è di tracciare questi nuovi confini, nuove demarcazioni che devono rimanere aperte, porose, per permettere l'attraversamento di nuove istanze politiche, ridefinendo in continuazione il rapporto tra universalismo e particolarismo. Ciò che si è voluto mettere in discussione è il problema dell'Europa politica come necessità che non si sostanzializza in un *demos* europeo ma attraverso una produzione di soggettività politiche resa possibile per mezzo di una arena di conflitto, secondo quello che Chantal Mouffe ha identificato come dimensione agonica, al di là cioè dei meccanismi procedurali e degli aspetti formali della democrazia.

# Bibliografia

---

- AA. VV., *Conflitti e diritti nella società transnazionale*, Franco Angeli, Milano 2001.
- ALEXANDER L. (ed.) *Constitutionalism: Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).
- ARCHIBUGI D. (a cura di) *Debating Cosmopolitics*, Verso, London 2003.
- ARCHIBUGI D., *La democrazia cosmopolitica: una visione partecipante* in Rivista Italiana di Scienza Politica – Anno XXXV, n. 2, agosto 2005.
- ARRIGHI G., Silver B., *Caos e governo del mondo. Come cambiano le egemonie e gli equilibri planetari*, Mondadori, Milano 2003.
- BADIE B., *Une monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, Paris 1999.
- BALDINI G., (a cura di), *L'Unione Europea oltre la crisi Rubettino*, Cosenza 2005.
- BALIBAR E., et Al. *Europa, Cittadinanza, Confini*, Pensa Multimedia, Lecce 2006.
- BALIBAR E., *Europe, Constitution Frontière*, Édition du Passant, Paris 2005.
- BALIBAR E., *L'Europa, l'America, la guerra*, Manifestolibri, Roma, 2004.
- BALIBAR E., *Noi cittadini d'Europa? Le frontiere, lo stato, il popolo*, Manifestolibri, Roma 2004.
- BALIBAR E., WALLERSTEIN I. *Razza, nazione e classe*, Edizioni Associate, Roma 1996.
- BARBER B., *L'impero della paura. Potenza e impotenza dell'America nel nuovo millennio*, Einaudi, Torino 2004.
- BARBERIS M., *Europa del diritto*, Il Mulino, Bologna 2008.
- BARCELLONA P., *Il suicidio dell'Europa*, Dedalo, Bari 2005.

- BARCELLONA P., R. Cavallo, *L'Europa allo specchio* (2 volumi), Bonanno, Catania 2008.
- BAUMAN, Z., *L'Europa è un'avventura*, Laterza, Roma-Bari 2004.
- BECK U., GRANDE E., *Das kosmopolitische Europa*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2004 (trad. it.), *L'Europa cosmopolita*, Carocci, Roma 2006.
- BECK U., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, Il Mulino, Bologna 2003.
- BERDJAIEV N., *Il Nuovo Medioevo*, Fazi, Roma 2001.
- BILANCIA P., D'Amico M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano 2009.
- BOBBIO N., *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- BOBBIO N., MATTEUCCI N., PASQUINO G., *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1993.
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza., Roma-Bari 2007.
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a.M. 1991.
- BONACCHI G. (a cura di) *Una Costituzione senza Stato*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- BONAIUTI G. *Il corpo sovrano. Studi sul concetto di popolo*, Meltemi, Roma 2006.
- BRONZINI G., FRIESE H., NEGRI A., WAGNER P., (a cura di), *Europa, costituzione e movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma 2003.
- BULL H. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia UP (trad. it.) *La società anarchica*, Vita e Pensiero, Milano 2005.
- CACCIARI M., *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi, Milano 1994.
- CAMPI A., *Schmitt, Freund, Miglio. Figure e temi del realismo politico europeo*, Akropolis, Firenze 1996.
- CANGELOSI R. A., *Il Ventennio costituzionale dell'Unione Europea. Testimonianze di un Diplomatico al servizio della causa europea*, Marsilio, Venezia 2009.
- CANTARO A., *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Edizioni Dedalo, Bari 2004.

- CAPORASO J.A. *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-modern?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n.1, marzo 1996
- CASSESE S., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- CASSI A., *Ultramar. L'invenzione europea del Nuovo Mondo*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- CASTELLINA L., *Cinquant'anni d'Europa. Una lettura antiretorica*, UTET, Torino 2007.
- CAVALLO, R. *Carl Schmitt e l'Europa. Attualità e memoria*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2008, anno III.
- CAVALLO, R., *Le categorie politiche del diritto. Carl Schmitt e le aporie del moderno*. Bonanno, Acireale-Roma 2008.
- CHABOD, F., *Storia dell'idea di Europa*, Laterza, Bari 1961.
- CHANDLER, D., *From Kosovo to Kabul and Beyond. Human Rights and international intervention*, London, Pluto Press 2002.
- CHANDLER, D., *Hollow Hegemony. Rethinking Global Politics, Power and Resistance*, Pluto Press, London 2009.
- CHIGNOLA, S. DUSO G. (a cura di), *Sui concetti giuridici e politici della costituzione dell'Europa*, Franco Angeli, Milano 2005.
- CHRISTIANSEN, T. REH, C. *Constitutionalizing the European Union*, Macmillan, London 2009.
- COOPER R., *La fine delle nazioni*, Lindau, Torino 2004.
- CROCE, B., *Storia d'Europa nel secolo decimonono*, Adelphi, Milano 1993.
- CROUCH, C. *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003.
- DE BENOIST A., *La governance: storia e dottrina di un'idea liberticida*, in *Trasgressioni. Rivista quadrimestrale di cultura politica*, n. 47.
- DE CRISTOFARO, E., *Sovranità in frammenti. La semantica del poter in Michel Foucault e Niklas Luhmann*, Ombre corte, Verona 2007.
- DE GIOVANNI B., *L'ambigua potenza dell'Europa*, Guida, Napoli 2002.
- DE GIOVANNI B., *La filosofia e l'Europa moderna*, Il Mulino, Bologna 2004
- DE ROUGEMONT D., *Vingt-huit siècles d'Europe: la conscience européenne à travers le textes d'Hésiode à nos jours*, Fayot, Paris 1961.
- DE SIERVO U., (a cura di), *Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi. Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo*, Il Mulino, Bologna 2001.

- DELLAVALLE S., *Una Costituzione senza popolo? La costituzione europea alla luce del popolo come "potere costituente"*, Giuffrè, Milano 2002.
- DELORS J., *L'unité d'un homme*, Odile Jacob, Paris, 1994.
- DELORS J., *Le nouveau concert européenne*, Odile Jacob, Paris, 1992.
- DELORS J., *Mémoires*, Plon, Paris, 2004 ; trad. It. *Memorie*, Rubettino, Cosenza 2008
- DIONIGI I., (a cura di) *La legge sovrana*, Rizzoli, Milano 2006.
- DUKES P., *Paths to a New Europe. From premodern to postmodern times*, Macmillan, London, 2004.
- DUROSELLE J.-B., *L'Europe, l'histoire de ses peuples*, Perrin, Paris, 1990.
- EILSTRUPP-SANGIOVANNI M., et alii, *Debates on European Integration*, Mc Millan, London, 2006.
- EINAUDI L., *Dallo stato nazionale sovrano alla federazione dei popoli europei*, Forum europeo dello sviluppo, Torino, 1997.
- EINAUDI L., *La guerra e l'unità europea*, Il Mulino, Bologna, 1986.
- EISENSTADT S., *Paradoxes of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, (trad. It.) *Paradossi della democrazia*, Il Mulino, Bologna 2002.
- ESPOSITO R., GALLI C., *Enciclopedia del pensiero politico. Autori, concetti, dottrine*, Laterza, Roma-Bari 2005.
- FEBVRE L., *L'Europa. Storia di una civiltà*, Donzelli, Roma 1999.
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Laterza, Bari 1997.
- FIORAVANTI M., *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Laterza, Roma-Bari 2009.
- FIORAVANTI M., *Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1999.
- FISCHER J. *Dall'Unione di stati alla Federazione*, in "Affari Esteri", n.127, luglio 2000.
- FITOUSSI J. P. *Il dittatore benevolo. Saggio sul governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2003.
- FOUCAULT M., *Microfisica del potere. Interventi politici*, Einaudi, Torino 1977.
- FOUCAULT M., *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano 2004.
- FRIESE H. NEGRI, A. WAGNER P. (a cura di), *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Manifestolibri, Roma 2002



- G. MARKS G., HOOGHE K., BLANK K., *European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, n. 3, september 1996.
- GALLI C., *Geneaologia della politica. Carl Schmitt e la crisi del pensiero politico moderno*, Il Mulino, Bologna 1996.
- GALLI C., *Spazi politici. L'età moderna e l'età globale*, Il Mulino, Bologna 2001.
- GALLI C., *Lo sguardo di Giano*, Il Mulino, Bologna 2008.
- GILBERT M., *Storia politica dell'integrazione europea*, Laterza, Roma-Bari 2005
- GILPIN R. (introduzione all'edizione italiana di Angelo Panebianco), *Guerra e mutamento nella politica internazionale*, Il Mulino, Bologna 2008.
- GOZI S., *Il governo dell'Europa*, il Mulino, Bologna 2006.
- GROSSI P., *L'Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari 2007.
- GUARALDO O., TEDOLDI L., (a cura di), *Lo stato dello Stato. Riflessioni sul potere politico nell'era globale*, Ombre corte, Verona 2005.
- GUIZOT F., *Della sovranità*, Napoli, Editoriale scientifica 1998.
- GUIZOT F., *Storia della civilizzazione europea*, Einaudi, Torino 1956.
- HAAS E. B., *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, 1958
- HÄBERLE P. *Il giurista europeo di fronte ai compiti del nostro futuro costituzionale comune* tenuta il 21 marzo 2003 presso la LUISS Guido Carli. Reperibile sul sito internet [www.luiss.it](http://www.luiss.it)
- HÄBERLE P., *Costituzione e identità culturale. Tra Europa e Stati nazionali*, Giuffrè, Milano 2006.
- HÄBERLE P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Giuffrè, Milano 2003.
- HÄBERLE P., *Per una dottrina della costituzione europea*, in *Quaderni Costituzionali* / a. XIX, n. 1, aprile 1999
- HABERMAS J., *Der Gespaltene Westen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 2004 (trad. it.) *L'occidente diviso*, Laterza, Roma-Bari, 2005

- HABERMAS J., *Die Einbeziehung des Anderen. Studie zur politischen Theorie*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1996 (trad. it.) *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998
- HABERMAS J., *Die postnationale Konstellation*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1998 (trad. it.) *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano 1999
- HARDT M., NEGRI A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2001
- HEATER D., *The idea of European unity*, Leicester University Press, London 1992
- HELD D. *Introduction to Critical Theory. Horkheimer to Habermas*, Hutchinson, London 1980.
- HELLER H., *La sovranità. Contributi alla teoria del diritto dello Stato e del diritto internazionale*, Milano, 1987.
- HIX S., *The Political System of the EU*, McMillan, London 2005.
- HOFMANN H., *La libertà nello Stato moderno*, Guida, Napoli 2009.
- HUNTINGTON S., *The Clash of Civilisation*, (trad. It.) *Lo scontro delle civiltà*. Garzanti, Milano 1996.
- IGNATIEFF M., *Impero Light. Dalla periferia al centro del nuovo ordine mondiale*, Carocci, Roma 2003.
- IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Laterza, Roma-Bari 2006
- JACQUE J.P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Editions Galloz, Paris 2006.
- JOHNSON C., *Le lacrime dell'impero L'apparato militare industriale, i servizi segreti e la fine del sogno americano*, Garzanti, Milano 2005.
- JOXE A., *L'impero del caos. Guerra e pace nel nuovo disordine mondiale* Sansoni, Milano 2003.
- KANT I., *Zum ewigen Frieden*, (1795) (trad. It) *Per la pace perpetua*, Feltrinelli, Milano 1991.
- KELSEN H., *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre*, Mohr, Tübingen 1929 (trad. it.) *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale*, Giuffrè, Milano 1989
- KELSEN H., *La pace attraverso il diritto*, Giapichelli Editore, Torino 1990.
- KELSEN H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino 1952.

- KEOHANE R., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.
- KHANNA P., *I tre imperi. Nuovi equilibri globali del XXI secolo*, Fazi, Roma 2009.
- KRABBE H., *Die Lehre der Rechtssouveränität: Beitrag zur Staatslehre*, Verlag von J.B. Wolters, Gröningen, 1906
- KRASNER S., *Sovereignty. Organised hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton 1999
- LANDAIS A. MONVILLE, A. YAGHLEKDIJAN P., *L'idéologie européenne*, Aden Bruxelles 2008.
- LASCHI G., TELÒ M., *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare degli studi europei*, Il Mulino, Bologna 2007.
- LE GOFF J., *Il cielo sopra la terra. Le radici medievali dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari 2004
- LENAERTS K., VAN NUFFEL P., *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London, 2005.
- LUHMANN N., *I diritti fondamentali come istituzione*, Dedalo, Bari 2002.
- LUTHER J. *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappicchelli, Torino 2007.
- MACCORMICK N. *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel "commonwealth europeo"*, Il Mulino, Bologna 2003.
- MCCORMICK, J., *The European Superpower*, Macmillan, London 2007.
- MAFFETTONE S. *Critica e analisi, Saggio sulla filosofia di Jurgen Habermas*, Liguori, Napoli, 1980
- MAGNETTE P., *L'Europe, l'État et la démocratie*, Editions Complexe, Paris 1985.
- MAGNETTE P., *What is the European Union ? Nature and Prospects*, MacMillan, London 2005.
- MAGNETTE P., *La constitution de l'Europe*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002.
- MALANDRINO C. (a cura di) *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Olschki, Firenze 2004
- MALANDRINO C., *Tut etwas tapferes: compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Il Mulino, Bologna 2006

- MAMMARELLA G., CACACE P., *Storia e politica dell'Unione europea*, Laterza, Roma-Bari 2008
- MANCINI F. *Europe: The Case for Statehood*, *European Law Journal* n. 4 vol. I 1998
- MANCINI F., *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2004
- MANN M., *L'impero impotente Perché il nuovo imperialismo americano può portare al disastro gli Usa e il mondo*, Piemme, Milano 2004.
- MARRAMAIO G., *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati Boringhieri, Torino 2000
- MARRAMAIO G., *Passaggio a Occidente*, Bollati Boringhieri, Torino 2009
- MARSHALL T.H. *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London 1992; trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Laterza, Roma-Bari 2002
- MATTERA, A. *Il mercato unico europeo. Norme e funzionamento*, UTET, Torino 1990.
- MC ILWAIN H. *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Neri Pozza, Venezia, 1956
- MERKER N., *Europa oltre i mari. Il mito della missione di civiltà*, Editori Riuniti, Roma 2006
- MEZZADRA S., *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona 2002
- MEZZADRA S., *La condizione postcoloniale. Storia e politica nel mondo globale*, Ombre Corte, Verona 2006.
- MIKKELI H., *Europa. Storia di un'idea e di un'identità*, Il Mulino Bologna, 2002
- MILWARD A., *The European Rescue of the Nation State*, Routledge London, 2000.
- MITRANY D., *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organisation*, Royal Institute for International Affairs, London 1943
- MITRANY D., *The Functional Theory of Politics*. St. Martin's Press, New York, 1975.
- MITRANY D., *The Prospect of European Integration: Federal or Functional*, *Journal of Common Market Studies*, 1965
- MONNET J., *Cittadino d'Europa*, Milano, Rusconi 1989.
- MORAVCSIK A., *A liberal intergovernmentalist approach*, *Journal of Common Market Studies*, June 1999.
- MORAVCSIK A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Routledge, London 1998.
- MORIN E., *Pensare l'Europa*, Feltrinelli, Milano 1988.

- MORLOK (M. a cura di), *Die Welt des Verfassungsstaates*, Baden-Baden 2001
- MOUFFE, C. *Sul politico. Democrazia e rappresentazione dei conflitti*, Mondadori, Milano 2005.
- MÜNCKLER H. *Imperien. Die Logik der Weltherrschaft. Vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten*, Rowohlt, Berlin 2005. trad it. *Imperi. Il dominio del mondo dall'antica Roma agli Stati Uniti*, il Mulino, Bologna 2008
- NANZ P. *Europolis. Un'idea controcorrente di interazione politica*, Feltrinelli, Milano 2009
- NEGRI A. *Il potere costituente*, SugarCo, Varese, 1992.
- NEGRI A., *L'Europa e l'impero*, Manifestolibri, Roma 2005
- NERGELIUS J. *The Constitutional Dilemma of the European Union*, European Law Publishing, Groeningen 2009
- NEVOLA G., *Democrazia, costituzione, identità. Prospettive e limiti dell'integrazione europea*, Liviana, Torino 2007
- NUGENT N., *Government and Politics of the European Union*, Palgrave-McMillan, 2006, (trad. it.), *Il governo e le politiche dell'Unione Europea* (tre volumi), Il Mulino, Bologna 2006
- ODYSSEOS L., PETITO F., *The International Political Thought of Carl Schmitt*, Routledge, 2007
- OLIVI B. *L'Europa difficile*, Il Mulino, Bologna 2007.
- PACIOTTI E. (a cura di), *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Meltemi, Roma, 2003
- PADOA SCHIOPPA T., *Una pazienza attiva. Malinconia e eriscatto del vecchio continente*, Rizzoli, Milano 2006.
- PAGDEN A., *Signori del mondo*, Il Mulino, Bologna 2004
- PALOMBELLA G., *Costituzione e sovranità. Il senso della democrazia costituzionale*. Dedalo, Bari 1997.
- PALOMBELLA G., *Dopo la certezza. Il diritto in equilibrio tra giustizia e democrazia*, Dedalo, Bari 2006.
- PALUMBO A., VACCARO S. (a cura di), *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis, Milano 2007
- PETRONI A. M., (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2001.

- PETRUCCIANI S. *Introduzione a Habermas*, Laterza Roma-Bari, 2000
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna 2002.
- PORTINARO P. *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna 2007
- PORTINARO P., *La crisi dello jus publicum europaeum*, Edizione di Comunità, Milano 1982
- PORTINARO P., *Repubblica, Stato, impero. La costituzione introvabile dell'Unione Europea*, in P. Butti de Lima (a cura di), *Atti del convegno di studi Idee d'Europa*, Università degli Studi della Repubblica di San Marino, giugno 2006
- PRETEROSSO G., *Carl Schmitt e la tradizione moderna*, Laterza, Roma-Bari 1996.
- PRETEROSSO G., *L'Occidente contro se stesso*, Bari Laterza, 2003
- QUAGLIONI D., *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari 2004
- RANCIERE J. *Le Méésentente. Politique et philosophie.* (trad.it.) *Il disaccordo*, Meltemi, Roma 2007.
- RENAN E., *Che cos'è una nazione?* (1882), Donzelli editore, Roma 1998
- RESTA C., *Stato mondiale e nomos della terra. Carl Schmitt tra universo e pluriverso*, Pellicani, Roma 1999
- RODOTÀ S. *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma, 1997.
- ROEHRSSSEN C, (a cura di), *Hans Kelsen nella cultura filosofico-giuridica del Novecento*, Istituto della Enciclopedia italiana, Firenze 1983.
- Romano S., *Europa. Storia di un'idea. Dall'Impero all'Unione*, Longanesi, Milano, 2004.
- ROMANO SANTI, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Giuffrè, Milano 1969.
- ROSAMOND B., *Theories of European integration*, MacMillan, London, 2002
- ROSSI E., *Gli Stati uniti d'Europa* (1944), Celid, Torino 2004.
- Rossi P., *L'identità dell'Europa*, Il mulino, Bologna
- ROUSSEAU J. *Le Contrat social* (trad. It.) *Il contratto sociale*, Einaudi, Torino 1994.
- SCHARPF F.W. *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- SCHIERA, P., *Lo Stato moderno. Origini e degenerazioni*, Clueb, Bologna 2004.
- SCHMIDT G., *La guerra dei Trent'anni*, il Mulino, Bologna 2003.

- SCHMITT C., *Il concetto di impero nel diritto internazionale*, Istituto nazionale di cultura fascista, Roma 1941.
- SCHMITT C., *Il concetto discriminatorio di guerra*, (prefazione di Danilo Zolo), Laterza, Roma-Bari, 2008.
- SCHMITT C., *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*, Adelphi, Milano 1991.
- SCHMITT C., *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna 1972.
- SCHMITT C., *Posizioni e concetti*, Giuffrè, Milano 2007.
- SCHMITT C., *Un giurista davanti a se stesso*, (a cura di Giorgio Agamben), Neri Pozza, Vicenza, 2005.
- SCHMITTER P., *Come democratizzare l'Unione europea e perchè*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- SCHMITTER P., Trechsel, A.H. *The future of Democracy in Europe: Trends, Analysis and Reform*, Council of Europe publishing
- SCHWAB G., *Carl Schmitt. La sfida dell'eccezione*, Laterza, Bari 1986
- SCODITTI, E. *La costituzione senza popolo*, Dedalo, Bari, 2001
- SCUMANN R., *Pour l'Europe*, Nagel, Paris 1963 ; trad. it. *Per l'Europa*, Edizioni Cinque Lune, Roma 1965).
- SEVERINO E., *Democrazia, tecnica e capitalismo*, Morcelliana, Brescia 2009
- SEVERINO E., *Il destino della tecnica*, Rizzoli, Milano 1998
- SFORZA, C., *O federazione europea o nuove guerre*, La Nuova Italia, Firenze 1948
- SIEDENTOP L., *La democrazia in Europa*, Einaudi, Torino 2001.
- SIEYES E.J., *Qu'est-ce que le tiers état?*, (1789); tr. it. *Che cos'è il Terzo stato ?*, Editori riuniti, Roma 1989.
- SLOTERDIJK P., *Die letzte Kugel. Zu einer philosophischen Geschichte der terristrischen Globalisierung. Da Sphären II. Globen*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 2001 (trad. it.) *L'ultima sfera. Breve storia filosofica della globalizzazione* Carocci, Roma 2005.
- SPIERING M., WINTLE M., *Ideas of Europe since 1914. The Legacy of the First World War*, Macmillan, London 2002

- SPINELLI A., *Come ho tentato di diventare saggio*, Il Mulino, Bologna 1984
- SPINELLI A., *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, La Nuova Italia, Firenze 1950.
- SPINELLI A., ROSSI E., *Il manifesto di Ventotene (1943)*, Guida, Napoli 1982.
- TELÒ M. *Europa potenza civile*, Laterza, Bari 2004
- TELO M. *Relations internationales. Une perspective européenne*, Edition des Université de Bruxelles, Bruxelles 2008
- TELÒ M., *Dallo Stato all'Europa. Idee, politiche e istituzioni*, Carocci, Roma 2004.
- TEUBNER G., *Il diritto come sistema autopietico* Giuffrè, Milano, 1996
- TODOROV T., *La conquête de l'Amérique. La question de l'autre*, Edition du Seuil, 1982 (trad. it.) *La conquista dell'America. Il problema dell'altro*, Einaudi, Torino, 1984
- TOULMIN S., *Cosmopolis. The Hidden Agenda of Modernity*, The University of Chicago Press, 1990
- WALKER N. (a cura di), *Sovereignty in Transition. Essays in European Law*, Hart Publishing, Oxford 2003
- WALLERSTEIN I., *Alla scoperta del sistema mondo*, Manifestolibri, Roma 2003.
- WALLERSTEIN I., *La retorica al potere. Critica dell'universalismo europeo*, Fazi, 2007.
- WALTERS W., HAAHR, J.H., *Governing Europe. Discourse, Governmentality and European Integration*, Routledge, London 2005.
- WEGS, J. R., Ladrech, R., *Europe since 1945. A Concise History (Fifth edition)*, Macmillan, London 2006.
- WEILER J.H.H., *Federalism and constitutionalism: Europe's Sonderweg*, Jean Monnet Working Paper, n. 10/2000. Ora in J.H. Weiler, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003
- WEILER J.H.H., *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna 2003.
- WEILER J.H.H., M. Wind, *European Constitutionalism beyond the State*, Cambridge University Press, 2003
- WEILER, J.H.H., *The Case against the Case of Statehood*, European Law Journal n. 4 vol. I 1998
- ZAGREBELSKY G. PORTINARO, P.P. LUTHER J., (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Einaudi, Torino 1996



ZARKA Y.C., *Un dettaglio nazi nel pensiero di Carl Schmitt*, Il melangolo, Genova 2005

ZIELONKA, J. *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford University Press, Oxford 2006.

ZILLER J., *Il nuovo trattato europeo*, Bologna, Il Mulino, 2007.

ŽIZEK S., *Que veut l'Europe? Réflexion sur une nécessaire réappropriation*, Flammarion, Paris 2007.

ŽIŽEK, S., *Difesa della intolleranza*, Città aperta, Torino 2003

ZOLO D., *Chi dice umanità*, Einaudi, Torino 1999

ZOLO D., *Cosmopolis. La prospettiva del governo mondiale*, Feltrinelli, Milano 1995 e nuova edizione ampliata 2007.

ZOLO D., *I signori della pace. Una critica al globalismo giuridico*, Carocci Roma 1998

ZOLO D., *La giustizia del vincitore*, Laterza, Roma-Bari 2007