

Collana del Centro di ricerca
“Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali”
dell’Università degli Studi di Teramo

3

L’Europa in transizione

Atti del convegno, Teramo, 11-12 marzo 2025

a cura di
ENZO DI SALVATORE

Collana del Centro di ricerca
“Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali”
dell’Università degli Studi di Teramo

Direttore

Francesco Saverio Bertolini

Comitato scientifico

Angela Musumeci, Marina D’Orsogna, Enzo Di Salvatore,
Pietro Gargiulo, Emanuela Pistoia, Elisabetta Rosafio,
Gianluca Sadun Bordoni, Rosita Del Coco, Luca Loschiavo,
Domenico Russo, Ignazio Castellucci, Andrea Ciccarelli,
Manuel De Nicola, Marco Pierdonati, Anna Ciammariconi,
Cristina Dalla Villa, Giorgio Giuseppe Poli, Micaela Vitaletti,
Corrado Pasquali, Luigi Sandirocco, Massimiliano Palmiero,
Rossella Di Federico



Collana del Centro di ricerca
“Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali”
dell’Università degli Studi di Teramo

3

L’Europa in transizione

Gli Stati membri,
le sfide della globalizzazione
e la crisi dell’ordine internazionale

Atti del convegno, Teramo, 11-12 marzo 2025

a cura di
ENZO DI SALVATORE

ISBN 9788828881742

Questo volume è stato realizzato nell'ambito del PRIN 2022
“Divari territoriali e PNRR: lo sviluppo delle riforme nazionali
e delle politiche regionali alla luce del Next Generation EU”,
Work package n. 2 dell'Università degli Studi di Teramo. Finanziato
dall'Unione europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 2,
CUP C53D23002870006 (CUP Master B53D23010460006).

FSC

© Copyright Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. Milano - 2025
Via Monte Rosa, 91 - 20149 MILANO - www.lefebvregiuffre.it

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con
qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la
memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

Stampato da LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

INDICE

ENZO DI SALVATORE, *Premessa* IX

PARTE I

L’Unione europea, i diritti e la democrazia in transizione

CHRISTIAN CORSI

L’EUROPA IN TRANSIZIONE: DEMOCRAZIA, DIRITTI E RUOLO DELLE ISTITUZIONI ACCADEMICHE

1. Introduzione. Una transizione storica per l’Europa 3

2. Governare la complessità: i limiti dell’attuale modello europeo . 4

3. La democrazia europea e la sfida della legittimità 6

4. Diritti fondamentali e coesione sociale nell’Unione europea . . 7

5. Il ruolo delle università nella costruzione di un’Europa consapevole 8

LUIGI FERRAJOLI

LA DISFATTA DELL’UNIONE EUROPEA E LA PROSPETTIVA DI UNA SUA RIFONDAZIONE

1. Premessa 11

2. I fattori della crisi 11

3. L’alternativa che si apre per il futuro dell’Unione europea . . . 15

4. Le linee di una possibile rifondazione costituzionale dell’Unione europea e dell’ONU 19

ROBERTA DE MONTICELLI

L’EUROPA CHE HA PERDUTO LA RAGIONE - E IL SUO ORIENTE

1. Premessa: la sovversione delle ragioni costitutive dell’UE negli ultimi tre anni 25

2. L’Europa che ha perduto la sua ragione e il suo Oriente 30

3. Dallo stambugio di Londra, una profezia che ci riguarda 32

4. « Una rivoluzione democratica delle menti » 34

5. Spinelli e Gorbaciov: un passaggio di testimone? 35

6. Conclusione su san Benedetto, patrono d’Europa 38

GUIDO CORSO

LA CONTROVERSIA SULLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA	41
---	----

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

DEMOCRAZIA E DIRITTI IN EUROPA IN CONTESTI
DI TRANSIZIONI E ROTTURE

1. Democrazia e diritti nel loro contesto storico	59
2. Origine del modello di integrazione europea in un contesto di transizioni	64
3. Crisi del modello di integrazione europea in un contesto di rotture	69
4. Prospettive future di fronte alla globalizzazione frammentata e alla seconda amministrazione Trump	76

SPYRIDON FLOGAITIS

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA, GLI STATI MEMBRI E LA DEMOCRAZIA	83
--	----

PARTE II

Sovranità e globalizzazione nel processo di integrazione europea

FRANK SCHORKOPF

THE EXTERNAL SOVEREIGNTY OF THE EUROPEAN UNION THROUGH LAW. OBSERVATIONS ON THE INCREASING NORMA- TIVITY OF THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY... .	89
---	----

ANTONIO CANTARO

IL LATO OSCURO DELL'EUROPA

1. Introduzione	105
2. L'equiparazione tra simboli nazisti e comunisti	105
3. Europeismo federalista. L'oblio dell'Olocausto	106
4. Narrazione unificante del genocidio e « <i>remembrance</i> » dell'O- locausto	108
5. Una costante. L'oblio del colonialismo	112
6. L'oblio della società giusta	113
7. Guerre della memoria. L'oblio della pace	114

MARIA ROSARIA FERRARESE

SOVRANITÀ E GLOBALIZZAZIONE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA 119

LUIGI FERRAJOLI, *Conclusioni* 131

Gli Autori 135

PREMESSA

Le parole chiave che hanno caratterizzato i lavori del Convegno di studi di cui si pubblicano qui gli atti — e cioè: democrazia, diritti, sovranità e globalizzazione — sono parole che lambiscono tutte una medesima questione di fondo: quella dell'unificazione politica dell'Europa.

Non si tratta certo di una questione nuova, sebbene possa dirsi che essa si pone oggi in termini affatto diversi rispetto al passato, anzitutto per le differenti condizioni storiche che nell'ora attuale investono l'Unione europea.

Com'è noto, al termine della Prima guerra mondiale, la rapida emersione dei movimenti totalitari e la diffusione della dottrina nazionalista resero illusorio ogni tentativo di unificazione politica dell'Europa.

Nel 1918, dalle colonne del « Corriere della Sera », Luigi Einaudi aveva stigmatizzato la progettata Società delle Nazioni, considerata inadeguata a risolvere i problemi indotti dall'anarchia internazionale, nella quale versavano ancora gli Stati nazionali. Inutili, inoltre, si sarebbero rivelati due tra i progetti federalisti più noti: l'*Unione pan-europea* (dalla quale si sviluppò la proposta di Unione europea presentata nel 1929 da Aristide Briand alla decima Assemblea generale della Società delle Nazioni) e la *Federal Union* del 1938 (sostenuta dalla Scuola federalista inglese).

L'idea di conferire all'Europa un ordine politico su base federale sarebbe, però, tornata in auge un paio di anni dopo lo scoppio della Seconda guerra mondiale, quando una nutrita schiera di uomini e donne si ritrovò a resistere contro l'oppressore nazifascista e a riflettere sui destini del Vecchio Continente. In questa prospettiva trovò collocazione anche il *Manifesto di Ventotene*, che, redatto nel 1941 da Ernesto Rossi e Altiero Spinelli, gettò le basi per la nascita del *Movimento federalista europeo* (MFE) e che — come ebbe a dire Norberto Bobbio — imprese alla discussione intorno all'assetto federale dell'Europa « una svolta », ponendosi quale (radicale) « programma di azione ».

Quegli uomini e quelle donne erano convinti che la ricostruzione su rinnovate basi dello Stato non potesse prescindere dalla

risoluzione della questione europea: in seno allo Stato, il potere sarebbe stato da dividere anche in senso verticale, nella pressoché diffusa consapevolezza che il decentramento non fosse solo strumentale al conseguimento di una maggiore efficienza dell'organizzazione statale, ma che assolvesse a due differenti e però complementari funzioni: realizzare la libertà (e cioè evitare che il potere concentrandosi in un solo organo, in una sola persona o in una sola istituzione, si tramutasse in dispotismo e l'autorità priva di limiti degradasse a prepotenza) e realizzare la democrazia, consentendo cioè che il cittadino potesse integrarsi nella vita della comunità locale, regionale ed anche statale.

E quegli uomini e quelle donne erano convinti che la realizzazione della libertà e della democrazia dovesse passare anche attraverso una riorganizzazione dei rapporti tra Stati, rimuovendo anzitutto le cause dell'imperialismo e spezzando il nesso che l'imperialismo aveva con il protezionismo, avendo taluno già dimostrato — come Lionel Robbins nel 1939 — che il sistema di anarchia internazionale, determinato dalla tendenza degli Stati più forti a soggiogare quelli più deboli, fosse in condizione di generare conflitti su larga scala. Il problema, dunque, non era dato dall'esercizio del potere sul piano interno e, dunque, dal lato interno della sovranità, ma ancora una volta dal suo lato esterno.

Per più ragioni, la risoluzione di questo problema incontrò ostacoli insormontabili proprio sul piano internazionale: in alcune vicende che aprirono alla Guerra fredda e alla divisione del mondo in due sfere di influenza (dal mancato rispetto degli accordi sulla Polonia e soprattutto sulla Germania, passando per il contrasto sulle condizioni di pace da sottoporre ai Paesi alleati della Germania nazista fino ad arrivare alla iniqua proposta sul disarmo atomico contenuta nel Piano Baruch, avanzata dagli americani nel giugno del 1946 presso le Nazioni Unite).

Così — lo ha scritto Pietro Graglia — il termine « europeismo » divenne rapidamente sinonimo di « atlantismo » e lo sforzo di trovare soluzioni sul piano istituzionale si infranse contro la realtà dei fatti: per motivi di carattere geopolitico, espressi prima dal timore dell'espansionismo sovietico a Ovest e subito dopo dalla (più apparente che reale) situazione di distensione internazionale determina-

tasi a seguito di alcuni accadimenti storici rilevanti (la morte di Stalin, il governo Pella che successe al governo De Gasperi; l'armistizio di Panmunjeom; ecc.), la fede cieca nell'internazionalismo decretò la morte di quell'antico ideale. Insomma, la prospettiva di dar vita a un nuovo soggetto politico — che fosse in qualche modo autonomo e indipendente sullo scenario mondiale — restò confinata entro i margini di una soluzione tutta economica.

Condizionata dal Piano Marshall, essa si concretizzò nella nascita di una prima Comunità europea (la CECA) informata non già al *federalismo*, ma al *funzionalismo*. Con una differenza di non poco conto: il federalismo ha strette implicazioni con il costituzionalismo (e, dunque, con la libertà e la democrazia); il funzionalismo no, sebbene in modo strisciante finisca comunque per spiegare i propri effetti sulle Costituzioni degli Stati membri (e sul modello economico da esse accolto).

Ciò che si ritenne è che l'integrazione economica postulata dal funzionalismo e il conseguimento degli obiettivi fissati dai Trattati dovessero darsi attraverso il metodo comunitario, collegato alla nozione di sopranazionalità e all'equilibrio istituzionale. Dalla nozione di sopranazionalità sarebbero discesi effetti peculiari: l'attitudine degli atti a trovare immediata applicazione sul piano interno e a prevalere tendenzialmente su tutto il diritto degli Stati membri.

In breve, l'ancoraggio dell'esercizio del potere alle dottrine funzionaliste e neofunzionaliste avrebbe comportato — come sottolineò Ipsen — che la forma potesse seguire legittimamente la funzione, senza che i Trattati dovessero sciogliere la questione politica dell'Europa.

E così andammo avanti per anni. Poi con la caduta del muro di Berlino e la fine della Guerra fredda, gli Stati membri sottoscrissero il Trattato di Maastricht (1992) e si illusero che, in questo modo, l'Europa potesse fare un salto di qualità. Successivamente, gli Stati siglarono il Trattato di Amsterdam e il Trattato di Nizza, approvarono la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, fecero fallire la c.d. Costituzione europea e vararono, infine, il Trattato di Lisbona. All'approfondimento (politico) essi preferirono l'allargamento (a Est). E quando la crisi finanziaria ed economica li travolse, essi modificarono l'art. 136 TFUE e sottoscrissero il *Fiscal Compact*,

puntarono sulla stabilità (e non sulla crescita) e misero in ginocchio la Grecia.

Per questa via, in assenza di politica e attraverso il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, l'Unione finì per chiedere agli Stati membri di tagliare la spesa pubblica e si intromise nelle decisioni politiche nazionali, agendo — attraverso la governance economica europea — sui programmi nazionali di riforma: dal sistema giudiziario, al processo civile; dal mercato del lavoro alle infrastrutture energetiche; pressoché su tutto.

Insomma, il funzionalismo e il metodo comunitario avevano mostrato i propri limiti; e se con il Trattato di Maastricht ci eravamo forse illusi che al funzionalismo potesse saldarsi anche il federalismo (si pensi ad alcune previsioni del TUE come quella sulla clausola di omogeneità) e persino il metodo intergovernativo (il secondo e il terzo pilastro), con il *Fiscal Compact* finimmo per assistere alla fuga nel diritto internazionale e all'affermazione del protagonismo di due dei governi degli Stati membri: la Germania e la Francia.

Nel 2020 il Covid-19 sembrò cambiare i destini dell'Europa. A partire dall'Accordo di Parigi del 2015 e dall'Agenda 2030 dell'ONU, l'Unione europea mise a punto una propria strategia, sviluppata attraverso il *Green Deal* europeo (2019), cui, dopo lo scoppio della pandemia, si sarebbe ricollegato il *Next Generation EU* (2020). In questo modo, la Commissione riorientò « il processo di coordinamento macroeconomico del semestre europeo per integrarvi gli obiettivi di sviluppo sostenibile, al fine di porre la sostenibilità e il benessere dei cittadini al centro della politica economica e rendere l'Agenda 2030 fulcro della definizione delle politiche e degli interventi dell'UE ». Per parte sua, l'Italia intervenne con una serie di atti e, tra questi, il PNRR (ove si indicava la transizione ecologica come *Rivoluzione verde* e come una delle sei missioni da realizzare, destinandovi il 37% dei fondi disponibili). Infine, venne la guerra. Il conflitto russo-ucraino avrebbe mostrato quanto fragile fosse l'Unione europea: un autentico colosso dai piedi di argilla privo di una politica energetica propria (nonostante l'art. 194 TFUE), privo di una difesa comune europea (nonostante la Politica di sicurezza e di difesa comune disciplinata dal TUE), privo della politica *tout court*.

E con questo arriviamo ad oggi. La presidente della Commissione europea — che qualche mese fa ha dichiarato: è finito il tempo delle illusioni — ha avanzato una proposta di riarmo dell'Europa: un piano articolato in cinque punti, contenuto in una lettera di appena cinque pagine. L'idea è la seguente: occorre sospendere il patto di stabilità interno in relazione alla spesa pubblica effettuata nel settore della sicurezza e della difesa. E questo perché un aumento della spesa per la difesa dell'1,5 per cento del PIL sarebbe in condizione di generare 650 miliardi di euro in quattro anni. A ciò si aggiungerebbe un prestito di 150 miliardi reperiti attraverso il mercato, e cioè emettendo titoli europei. In breve, 800 miliardi di euro per il riarmo degli Stati, e cioè una marea di soldi per potenziare i sistemi di difesa anti-aerea, anti-droni, di difesa informatica e cibernetica, oltre che per acquistare missili e munizioni, in modo da aiutare anche l'Ucraina con rifornimenti di artiglieria: un obiettivo che trova ora conferma nel *White paper for European defence - Readiness 2030* (e nel c.d. “pacchetto omnibus difesa”, che, proposto dalla Commissione lo scorso 17 giugno, contiene misure volte ad agevolare gli investimenti nel settore della difesa e finalizzate a facilitare l'accesso ai finanziamenti dell'UE).

Insomma, siamo all'Europa al contrario. Eravamo partiti dalla pace e siamo arrivati alla guerra; avevamo pensato che il processo di integrazione europea potesse contribuire a contrastare l'imperialismo degli Stati e la situazione di anarchia internazionale che aveva trascinato l'Europa in guerra e siamo tornati alla volontà di potenza e al disordine globale. Eppure ce lo avevano spiegato a chiare lettere Lord Lothian, Lionel Robbins e William Beveridge: che la guerra trae sempre alimento dalla « assenza di una legge » volta a disciplinare i rapporti tra le nazioni. Di qui il loro monito: occorre agire sulle sovranità nazionali e dar vita a una autentica Federazione: non già a una Confederazione di Stati e neppure a uno Stato mondiale unitario, bensì agli Stati Uniti d'Europa. Settantacinque anni, però, non sono bastati. Anzi stanno a provare come l'Europa — per usare le parole che Metternich riservò all'Italia — sia ormai divenuta una mera espressione geografica; o, forse, solo un breve intervallo tra due guerre. E niente più.

Il Convegno, tenutosi nei giorni 11 e 12 marzo 2025, è stato patrocinato dal Corso di laurea in Diritto dell'ambiente e dell'energia (sede di Lanciano), dal Centro di ricerca "Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali", dalla rivista "Diritto e clima", dall'Associazione "Gruppo di Pisa", dal Comitato Giovani Costituzionalisti e dalla Scuola di Specializzazione in Diritto amministrativo e Scienza dell'amministrazione dell'Università degli Studi di Teramo.

Teramo, 25 settembre 2025

ENZO DI SALVATORE

PARTE I

L'UNIONE EUROPEA, I DIRITTI
E LA DEMOCRAZIA IN TRANSIZIONE

CHRISTIAN CORSI

L'EUROPA IN TRANSIZIONE: DEMOCRAZIA, DIRITTI E RUOLO DELLE ISTITUZIONI ACCADEMICHE

SOMMARIO: 1. Introduzione. Una transizione storica per l'Europa. — 2. Governare la complessità: i limiti dell'attuale modello europeo. — 3. La democrazia europea e la sfida della legittimità. — 4. Diritti fondamentali e coesione sociale nell'Unione europea. — 5. Il ruolo delle università nella costruzione di un'Europa consapevole.

1. *Introduzione. Una transizione storica per l'Europa*

L'Unione europea attraversa una fase storica segnata da profonde discontinuità, nelle quali si intrecciano transizioni economiche, ambientali, tecnologiche e geopolitiche. Il contesto attuale impone agli Stati membri e alle istituzioni europee una riflessione strategica sulla natura stessa del progetto europeo, sulla sua capacità di affrontare le sfide sistemiche contemporanee e sul modo in cui riformulare il proprio posizionamento globale. La crisi dell'ordine internazionale, la crescente pressione competitiva globale, la complessità delle transizioni sostenibili e le tensioni sui confini orientali del continente pongono l'Europa di fronte a un bivio che non può più essere eluso (1).

Fin dalle sue origini, l'integrazione europea è stata concepita come una risposta costruttiva ai grandi traumi del Novecento. Il percorso comunitario ha rappresentato uno straordinario tentativo di trasformare relazioni storicamente conflittuali in cooperazione stabile, fondata su valori comuni e istituzioni condivise (2). A distanza di decenni, questa costruzione si trova oggi in una fase di messa alla prova strutturale, non solo sotto il profilo economico e

(1) Cfr. Commissione europea, *Strategic Foresight Report 2023: Sustainability and people's wellbeing at the heart of Europe's Open Strategic Autonomy*, COM (2023) 346 final.

(2) Cfr. P. CACACE, G. MAMMARELLA, *Storia e politica dell'Unione europea: 1926-2013*, Roma-Bari, 2013; M. GUIBERNAU, *The birth of a united Europe: on why the EU has generated a 'non-emotional' identity*, in *Nations and Nationalism*, 2/2011, 302-331.

regolativo, ma soprattutto in relazione alla capacità del progetto europeo di garantire coesione interna, sostenibilità del modello sociale ed efficacia geopolitica (3).

La necessità di ridefinire in chiave strategica il ruolo dell'Europa nel mondo emerge con forza crescente: non si tratta soltanto di adeguarsi alle trasformazioni, ma di riorientare le politiche pubbliche europee verso modelli di sviluppo più resilienti e inclusivi. L'equilibrio tra competitività, transizione verde e giustizia sociale diventa, in questo contesto, non solo una priorità programmatica ma una condizione essenziale di legittimità interna ed esterna (4).

L'Unione è chiamata a rafforzare la propria capacità di agire come attore unitario, investendo nella solidità istituzionale, nella *governance* multilivello e nella sostenibilità del proprio assetto economico-fiscale (5). Le crisi recenti hanno dimostrato che l'efficacia delle risposte dipende dalla disponibilità di strumenti comuni, dalla coerenza delle politiche industriali e dalla capacità di mobilitare capitale politico, oltre che economico. Questo richiede, da un lato, un rinnovato consenso tra i cittadini e, dall'altro, un salto di qualità nella visione strategica delle leadership europee.

2. *Governare la complessità: i limiti dell'attuale modello europeo*

L'assetto istituzionale dell'Unione europea si fonda su un equilibrio articolato tra istanze sovranazionali e prerogative statali. Questo modello ibrido, che ha consentito nei decenni passati significativi avanzamenti dell'integrazione, mostra oggi segni di tensione rispetto alla crescente complessità delle sfide globali. La struttura a prevalenza intergovernativa, che riflette un compromesso tra gli interessi degli Stati membri, si dimostra spesso inadeguata nel

(3) Banca centrale europea, *The international role of the euro*, Francoforte, giugno 2023.

(4) Cfr. European Commission, *European Green Deal*, COM (2019) 640 final.

(5) Eurostat, *General government gross debt - Quarterly data*, aggiornamento Q4 2024, disponibile su ec.europa.eu/eurostat.

garantire tempestività, coerenza e legittimazione alle politiche europee (6).

In particolare, la difficoltà di procedere con riforme strutturali in settori strategici — dalla difesa comune all'unione fiscale, fino alla politica industriale integrata — evidenzia quanto il vincolo dell'unanimità e la frammentazione delle competenze possano ostacolare una *governance* realmente efficace. In settori nevralgici, l'Europa si trova a dover agire con strumenti limitati e senza un'autentica autonomia strategica.

Le iniziative più recenti, come la proposta di rafforzare l'unione dei mercati dei capitali o l'Agenda per la competitività, rappresentano un passo avanti, ma rischiano di essere insufficienti se non accompagnate da una riflessione più ampia sulla capacità fiscale, regolativa e democratica dell'Unione (7). La transizione verde, così come la sicurezza energetica e digitale, richiedono strumenti integrati e finanziamenti stabili, non affidati unicamente a cicli emergenziali (8).

Vi è dunque l'urgenza di un nuovo patto istituzionale che vada oltre il semplice coordinamento tecnico e si fondi su principi di efficienza, responsabilità democratica e orientamento strategico.

L'Unione europea non può limitarsi a essere una piattaforma di armonizzazione normativa, ma deve evolvere verso un soggetto politico in grado di intervenire nei settori chiave per lo sviluppo, l'innovazione e la coesione sociale del continente.

Questo salto di qualità presuppone una revisione dei meccanismi decisionali e delle fonti di legittimità politica, affinché l'Europa possa superare la logica emergenziale e disporre di una *governance* proattiva, anticipatoria e integrata. In tale prospettiva, diventa fondamentale consolidare una visione comune tra gli Stati membri, capace di valorizzare la diversità senza rinunciare all'unità d'azione.

(6) Consiglio europeo, *Dichiarazione di Versailles - Rafforzare la capacità di azione dell'UE*, 11 marzo 2022, par. 3.

(7) Commissione europea, *Deepening the Capital Markets Union - Progress and next steps*, COM (2023) 156 final.

(8) Cfr. Next Generation EU, *Recovery and Resilience Facility: Key facts*, Bruxelles, Commissione europea, 2023.

3. *La democrazia europea e la sfida della legittimità*

Tra le principali criticità che attraversano l'architettura istituzionale dell'Unione, la questione democratica occupa un posto centrale. L'UE si configura oggi come un sistema composto da Stati democratici sovrani, coordinati attraverso un insieme articolato di norme sovranazionali e politiche comuni. Tuttavia, la mancanza di un'autentica legittimazione politica diretta del potere decisionale europeo continua a rappresentare un fattore di fragilità sistemica (9).

Il cosiddetto *deficit* democratico dell'Unione, spesso al centro del dibattito accademico e politico (10), si manifesta in due dimensioni distinte ma intrecciate: da un lato, la distanza percepita tra le istituzioni europee e i cittadini; dall'altro, la scarsa capacità di queste istituzioni di esercitare un'effettiva *accountability* politica, soprattutto in ambiti strategici come la politica economica, la fiscalità e la sicurezza comune (11).

In tale contesto, rafforzare la democrazia europea non significa soltanto incrementare la trasparenza o il controllo parlamentare. Occorre affrontare la questione più ampia del potere fiscale e di bilancio dell'Unione, che rappresenta il prerequisito per una vera autonomia politica. La disponibilità di risorse proprie, l'adozione di strumenti comuni di finanziamento e una programmazione economica condivisa sono condizioni essenziali per garantire efficacia, equità e legittimazione (12).

Inoltre, la costruzione di un'autentica sfera pubblica europea, capace di alimentare partecipazione, consenso informato e dibattito critico, è parte integrante del rafforzamento democratico. In assenza

(9) Parlamento europeo, *Report on the assessment of the implementation of Article 2 TEU*, A9-0027/2023, Bruxelles, 19 gennaio 2023.

(10) Cfr. V. A. SCHMIDT, *Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the eurozone*, Oxford, 2020; P. GENSCHER, M. JACHTENFUCHS, *Postfunctionalism reversed: Solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic*, in *Journal of European Public Policy*, 3/2021, 350-369.

(11) *European Court of Auditors, Annual Report 2022*, Lussemburgo, novembre 2023, § 1.2.

(12) Commissione europea, *Own Resources of the European Union - Proposal for Reform*, COM (2021) 566 final.

di uno spazio comune di deliberazione, le decisioni europee rischiano di essere percepite come tecnocratiche, imposte o addirittura opache, alimentando sfiducia e disaffezione nei confronti del progetto comunitario (13).

Investire sulla dimensione democratica dell'integrazione significa anche creare le condizioni per una *governance* capace di includere i cittadini, le imprese e i territori, nel rispetto del principio di sussidiarietà ma in una prospettiva europea. Solo così sarà possibile rispondere in modo strutturale alle sfide della complessità contemporanea, valorizzando il potenziale trasformativo dell'Unione come attore politico coeso, efficace e giusto.

4. *Diritti fondamentali e coesione sociale nell'Unione europea*

Il sistema europeo non si fonda soltanto su parametri economici e regolamentari, ma su un nucleo di valori comuni che ne costituiscono l'identità politica e culturale. Tra questi, l'adesione allo Stato di diritto (14), la tutela dei diritti fondamentali e il rispetto della dignità umana sono elementi costitutivi, sanciti all'art. 2 TUE (15). Tuttavia, negli ultimi anni, si sono moltiplicati i segnali di tensione interna a questi principi, soprattutto in alcuni Stati membri, mettendo in discussione la coerenza e l'autorevolezza del modello europeo.

La Commissione europea ha più volte richiamato l'attenzione sul deterioramento dello Stato di diritto in Paesi dove l'indipendenza della magistratura, la libertà di stampa o il pluralismo democratico risultano limitati (16). Queste dinamiche non costituiscono solo una violazione di norme, ma minano la fiducia reciproca tra gli Stati membri, presupposto essenziale per il funzionamento del mercato interno e dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

(13) Eurobarometro 100, *Public opinion in the European Union*, Bruxelles, autunno 2023, sezione 4: *Trust and image of the EU*.

(14) Cfr. P. LAURENT, K. L. SCHEPPELE, *Illiberalism within: rule of law backsliding in the EU*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19/2017, 3-47.

(15) Art. 2 TUE.

(16) Commissione europea, *2024 Rule of Law Report - The rule of law situation in the European Union*, Bruxelles, COM (2024) 240 final.

Sul piano economico e sociale, la tutela dei diritti fondamentali è strettamente collegata alla coesione e alla resilienza sistemica dell'Unione. In un contesto di transizioni accelerate, diventa cruciale preservare i pilastri del modello sociale europeo: protezione del lavoro, inclusione, parità di genere, accesso all'istruzione e contrasto alle disuguaglianze (17). Il rafforzamento delle politiche europee in questi ambiti non rappresenta un vincolo, bensì una leva strategica per sostenere la sostenibilità complessiva del progetto di integrazione.

In particolare, è necessario vigilare affinché la competitività economica e le transizioni digitali o ambientali non producano effetti regressivi sui diritti sociali. L'Unione ha già introdotto strumenti in tal senso — come il Pilastro europeo dei diritti sociali o la condizionalità dei fondi *Next Generation EU* — ma la loro piena attuazione richiede una *governance* integrata e orientata ai risultati (18).

Difendere i diritti fondamentali significa, in definitiva, consolidare la tenuta democratica dell'Unione, promuovere la convergenza tra gli Stati membri e rafforzare la legittimazione delle istituzioni europee agli occhi dei cittadini.

5. *Il ruolo delle università nella costruzione di un'Europa consapevole*

Nel quadro delineato, il sistema universitario è chiamato a svolgere una funzione strategica non solo sul piano educativo e scientifico, ma anche come infrastruttura civica e culturale dell'integrazione europea. Le università rappresentano luoghi di produzione e trasmissione del sapere, ma anche spazi aperti di dibattito critico, formazione della cittadinanza e promozione dei valori fondanti dell'Unione (19).

(17) Consiglio europeo, *Porto Social Commitment*, Dichiarazione adottata il 7 maggio 2021.

(18) Commissione europea, *Action Plan on the European Pillar of Social Rights*, COM (2021) 102 final.

(19) Cfr. EUA (*European University Association*), *Universities without walls. A vision for 2030*, Bruxelles, 2021.

In particolare, le istituzioni accademiche possono contribuire alla costruzione di un'identità europea consapevole e inclusiva, attraverso la valorizzazione della mobilità, della cooperazione scientifica transnazionale e della diffusione delle competenze europee. Programmi come *Erasmus+*, *Horizon Europe* e *European Universities* vanno in questa direzione, ma devono essere potenziati, sia in termini di risorse che di impatto sistemico (20).

L'università è anche attore attivo nei processi di *policy*, soprattutto in ambiti ad alta complessità come la transizione ecologica, la digitalizzazione, l'innovazione industriale e la sostenibilità sociale (21). L'analisi critica, l'evidenza empirica e la valutazione indipendente offerte dalla ricerca pubblica possono fornire un contributo rilevante alla qualità delle decisioni pubbliche, riducendo la distanza tra conoscenza e *governance* (22).

Nel contesto di crescente disinformazione e polarizzazione del discorso pubblico, gli atenei devono anche rafforzare il proprio ruolo di presidio della razionalità democratica, promuovendo un dibattito fondato, pluralista e orientato alla responsabilità collettiva. In questo senso, la terza missione dell'università — intesa come impegno per l'impatto sociale e istituzionale della conoscenza — diventa uno strumento decisivo per alimentare fiducia, partecipazione e competenza (23).

Un ateneo pubblico, infine, ha il compito di favorire la connessione tra dimensione locale ed europea, contribuendo alla formazione di cittadini capaci di leggere le sfide globali, comprenderne le

(20) Commissione europea, *European Strategy for Universities*, COM (2022) 16 final.

(21) Cfr. W. LEAL FILHO, C. SHIEL, A. PAÇO, M. MIFSUD, L.V. ÁVILA, L.L. BRANDLI, S. CAEIRO, *Sustainable development goals and sustainability teaching at universities: falling behind or getting ahead of the pack?*, in *Journal of Cleaner Production*, 232/2019, 285-294.

(22) OCSE, *The Contribution of Higher Education to Regional Development*, Parigi, 2020.

(23) Cfr. Ministero dell'Università e della Ricerca, *Linee guida per la Terza Missione 2021-2027*, Roma, 2021; L. COMPAGNUCCI, F. SPIGARELLI, *The Third Mission of the university: A systematic literature review on potentials and constraints*, in *Technological Forecasting and Social Change*, 161/2020; J. CARL, M. MENTER, *The social impact of universities: assessing the effects of the three university missions on social engagement*, in *Studies in Higher Education*, 5/2021, 965-976.

interdipendenze e intervenire in modo informato. È in questo spazio che si gioca gran parte del futuro dell'Unione: non solo nelle aule parlamentari o nei consigli dei ministri, ma anche nelle aule universitarie, dove si formano le coscienze critiche e le *leadership* di domani.

LUIGI FERRAJOLI

LA DISFATTA DELL'UNIONE EUROPEA E LA PROSPETTIVA DI UNA SUA RIFONDAZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I fattori della crisi. — 3. L'alternativa che si apre per il futuro dell'Unione europea. — 4. Le linee di una possibile rifondazione costituzionale dell'Unione europea e dell'ONU.

1. *Premessa*

Enzo Di Salvatore ci ha offerto, nella sua introduzione, una sintesi efficace degli aspetti e dei fattori della crisi che sta attraversando l'Unione europea. È una crisi di identità, che oggi sta assumendo il carattere di una disfatta, se valutata con riguardo ai valori fondanti dell'Unione espressi dalla sua carta dei diritti fondamentali e dai principi espressi nei suoi trattati istitutivi. Questi principi sono essenzialmente due: la pace e l'uguaglianza. Oggi ci troviamo di fronte a un'Europa al tempo stesso bellicista e razzista, che sta negando, per l'appunto, entrambi questi suoi principi fondanti e costitutivi.

Nel breve spazio di questa relazione, proverò, sommariamente, a identificare le ragioni di questa disfatta, l'alternativa che si apre per il futuro dell'Europa e le linee di una possibile rifondazione costituzionale dell'Unione.

2. *I fattori della crisi*

Indicherò due fattori della crisi: il primo è contingente e recente; il secondo è strutturale e affonda le sue radici nella passiva accettazione degli effetti perversi della globalizzazione, nell'assenza totale di un progetto politico e istituzionale all'altezza dei principi costituzionali dell'Unione.

Il fattore recente e contingente è rappresentato dallo sconvolgimento dell'ordine internazionale prodotto dalla sostanziale rottura dell'Alleanza atlantica, e con essa di quell'insieme di ordinamenti

che chiamiamo Occidente, provocata dalla presidenza negli Stati Uniti di Donald Trump. Non si tratta di una crisi che riguarda solo l'ordinamento statunitense. Gli Stati Uniti sono la potenza egemone e insieme un modello per tutto il mondo occidentale, e la crisi che ne sta deturpando i lineamenti istituzionali rischia di essere contagiosa.

Nei soli primi 40 giorni della sua presidenza Trump, non solo ha calpestato i principi elementari dello stato di diritto, ma ha ostentato tale rottura firmando davanti alle telecamere i suoi provvedimenti esecutivi — in tema di migranti, di dazi, di servizi sociali —, in gran parte contrari alle leggi e alla Costituzione statunitense. Al tempo stesso ha manifestato intolleranza e disprezzo per la libera stampa e per le manifestazioni del dissenso. Si è trattato di una chiara esibizione di pieni poteri, di una volgare autocelebrazione della propria superiorità rispetto alla legge, di un'aperta negazione dei limiti e dei vincoli impostigli dai diritti fondamentali e dalla separazione dei poteri che, non dimentichiamo, sono i due valori in assenza dei quali, dice il famoso articolo 16 della *Déclaration* francese dei diritti del 1789, non esiste Costituzione.

È legittimo il sospetto, d'altro canto, che Trump non sappia neppure cosa siano i diritti fondamentali e la separazione dei poteri. Ha infatti esibito una concezione elementare e primitiva della democrazia, che del resto è in totale sintonia con la concezione che della democrazia hanno oggi le destre di tutto il mondo inclusa quella italiana. Secondo questa concezione, la democrazia consisterebbe unicamente nel voto e perciò nella legittimazione elettorale dei pubblici poteri i quali, in quanto espressione della sovranità e della volontà popolare, non ammetterebbero né limiti, né vincoli, né controlli. Di qui l'intolleranza per la separazione dei poteri e per i diritti fondamentali e, più in generale, per quell'enorme conquista che è stato il paradigma costituzionale sulla base del quale sono state rifondate le democrazie occidentali, prima tra tutte la democrazia italiana, all'indomani della liberazione dal nazi-fascismo.

Il costituzionalismo democratico consiste infatti in un sistema di limiti, vincoli e controlli imposti ai poteri delle maggioranze e dei loro capi: limiti consistenti in quella che ho chiamato la sfera del non decidibile, e cioè le garanzie dei diritti sociali alla salute, all'istruzione, alla sussistenza e alla previdenza che nessuna maggioranza

può non attuare; infine i controlli consistenti nel ruolo di una giurisdizione indipendente nell'annullare gli atti invalidi o nel sanzionare gli atti illeciti commessi dai titolari di pubblici poteri. Ebbene, anche in Europa, e soprattutto in Italia, le culture politiche delle destre sono accomunate dalla riduzione della democrazia alla sola forma politica — pre-costituzionale — dell'assoluto primato della volontà politica della maggioranza. Ed è chiaro che questa ideologia non può che risultare rafforzata dal pessimo esempio proveniente degli Stati Uniti.

Ma la crisi delle nostre democrazie, e quindi anche della democrazia dell'Unione europea, non è solo un fenomeno politico, legato al declino o, peggio, all'incomprensione del costituzionalismo nelle forze politiche qualunque e, soprattutto, nel senso comune. Essa è prima ancora un fenomeno strutturale, provocato dalla globalizzazione dell'economia, ma non della politica, e dalla conseguente subalternità della seconda alla prima. A causa, infatti, dell'asimmetria tra il carattere globale dei poteri economici e finanziari e il carattere ancora statale e locale della politica e del diritto, non sono più i governi a garantire la concorrenza tra le imprese, ma sono le grandi imprese e i poteri selvaggi del mercato che mettono gli Stati in una concorrenza al ribasso, spostando i loro investimenti dove possono impunemente devastare l'ambiente, sfruttare il lavoro, corrompere i governi e non pagare le imposte.

A sostegno di questa mutazione è intervenuta un'alleanza perversa tra liberismo e populismi. Le politiche liberiste hanno disgregato, con la precarizzazione del lavoro e le molte differenziazioni tra lavoratori, l'unità e l'uguaglianza su cui si fondavano la forza e la soggettività del movimento operaio, offrendo ai populistici la loro base sociale, da essi riaggregata sulla base di identità reazionarie di tipo nazionalista e razzista. I populistici, a loro volta, hanno ricambiato questo contributo al loro successo con molteplici favori: la tolleranza dell'evasione fiscale, l'abbassamento delle imposte, la demolizione del diritto del lavoro, la riduzione delle spese sociali e dei sussidi alla povertà e, soprattutto, l'involuzione personalistica e autocratica sopra illustrata dei sistemi politici, rivelatasi ben più funzionale alla loro subalternità ai mercati dei vecchi parlamenti pluralisti, radicati nella società e nelle lotte sociali.

Come ha reagito l'Unione europea di fronte a questa duplice crisi? Ha reagito con la sua passiva accettazione. Non ha saputo opporre nessuna reazione alle umiliazioni e alle aggressioni di Trump, accettando la sua assurda richiesta di elevare enormemente le sue spese militari, a beneficio delle società produttrici di armi, quasi tutte statunitensi. Di fronte alla nuova sovranità dei poteri economici e finanziari, anziché imporre loro limiti e vincoli consistenti nell'uguale garanzia dei diritti fondamentali di tutti i cittadini dell'Unione finanziati da un fisco europeo, ha scelto la politica opposta della totale subalternità ai mercati. La sola regola che i paesi europei sono riusciti a inventare per non danneggiarsi a vicenda, è stato infatti il divieto di qualunque intervento dei governi nei rapporti economici, cioè un passo indietro della sfera pubblica, cui è corrisposto un gigantesco passo avanti dei mercati. I due passi — quello indietro della politica e quello avanti dell'economia — si sono tradotti in una pesante riduzione delle spese sociali in tema di salute e di istruzione, in un abbassamento delle imposte e in una demolizione del diritto del lavoro e delle sue garanzie. Oggi i governi rispondono soprattutto ai mercati. È la cosiddetta «sostenibilità economica», ben più della sostenibilità umana o ambientale o comunque democratica, la prima sostenibilità, dato che i nostri governi si sentono responsabili nei confronti dei mercati, ben più che dei loro elettori.

E tuttavia fino a ieri rimaneva comunque, nonostante questa subalternità, la separazione tra sfera pubblica e sfera privata. Non era stato ancora toccato il fondo. Un'involuzione ulteriore del capitalismo cui stiamo oggi assistendo consiste nella privatizzazione della sfera pubblica. La distinzione tra pubblico e privato — a causa dei conflitti d'interesse e talora della diretta gestione privata o, peggio, l'appropriazione, della cosa pubblica — sta progressivamente venendo meno. Il fenomeno Musk, proprietario di 7.000 satelliti che gestiscono e controllano la comunicazione e l'informazione, è sotto questo aspetto il fenomeno più allarmante, ancor più del fenomeno Trump. Esso ci ha messo di fronte alla proprietà privata di beni fondamentali della sfera pubblica che genera un potere immenso, senza regole e controlli, e prefigura un mutamento di regime: il dominio diretto del mondo, senza neppure la media-

zione della politica, da parte di pochi miliardari. Siamo di fronte, senza che la cosa produca alcun freno, a una chiara violazione del Trattato sulle attività nello spazio extra-atmosferico, concluso a Washington il 27 gennaio 1967 e approvato da quasi tutti i Paesi membri dell'ONU, inclusi gli Stati Uniti e l'Italia che l'hanno ratificato rispettivamente il 10 ottobre 1967 e il 18 gennaio 1981. Il primo articolo di questo trattato stabilisce: « L'esplorazione e l'utilizzazione dello spazio extra-atmosferico, compresi la luna e gli altri corpi celesti, saranno svolte a beneficio e nell'interesse di tutti i paesi, quale che sia il grado del loro sviluppo economico o scientifico, e saranno appannaggio dell'intera umanità ». Evidentemente il diritto internazionale non conta più nulla. Qui non si tratta di una violazione marginale e contingente, ma di un'appropriazione privata della sfera pubblica, che equivale a una regressione pre-moderna dell'ordinamento internazionale e a una sorta di neo-feudalesimo capitalista, caratterizzato da una confusione tra politica ed economia non diversa da quella delle società feudali di antico regime.

3. *L'alternativa che si apre per il futuro dell'Unione europea*

Di fronte alla portata di questa crisi, io credo che i giuristi per primi dovrebbero rilevarne l'illegittimità, denunciarne le ragioni e, soprattutto, indicare il modo per superarla. Al di là del pessimismo che non può non accompagnarsi a queste riflessioni sul futuro dell'Europa e sul futuro della democrazia, io credo che l'orizzonte costituzionale — espresso non solo dalla Costituzione italiana e dalle altre Costituzioni nazionali avanzate, ma anche dalla carta dell'ONU e dalle tante carte internazionali dei diritti umani — imponga ai giuristi un ruolo progressista, di critica dell'esistente e di progettazione del futuro, che finora non ha mai avuto.

Penso perciò che un convegno di giuristi e soprattutto di costituzionalisti come il nostro debba rivendicare il salto di qualità irreversibile che, non a caso dopo le dure lezioni subite dal fascismo, è intervenuto nella struttura della nostra democrazia con la subordinazione della politica ai diritti fondamentali e alla separazione dei poteri stipulate nella nostra costituzione rigida. Penso che debba mostrare che la concezione oggi corrente della democrazia come

onnipotenza della maggioranza equivale a una chiara amputazione della sua dimensione costituzionale e a una regressione allo stato legislativo di diritto che, proprio a seguito della conquista della maggioranza, il fascismo fu in grado di disarticolare e distruggere. Non dimentichiamo che sia il fascismo che il nazismo non sono stati il dispotismo di una minoranza, ma hanno goduto del consenso delle maggioranze. Il loro tratto distintivo è stato la negazione sia dei diritti fondamentali che della separazione dei poteri, cioè dei due elementi costitutivi del costituzionalismo richiesti dal già ricordato articolo 16 della *Déclaration* francese del 1789. Ed è precisamente questo che sta silenziosamente e nuovamente accadendo anche nei nostri odierni ordinamenti, nei quali i diritti fondamentali sono scomparsi dall'orizzonte della politica, l'indipendenza della magistratura è sotto attacco e la democrazia sta riducendosi al guscio vuoto delle elezioni.

Rifondare la democrazia costituzionale nei diversi Stati dell'Unione attraverso la costruzione di un'effettiva federazione europea dovrebbe essere oggi l'obiettivo di una politica di progresso, alla quale la cultura giuridica può offrire un sicuro contributo. Oggi l'Unione europea si trova ancora di fronte a un bivio: continuare a seguire la strada autodistruttiva che ha seguito fino ad oggi, bellicista in politica estera, subalterna ai mercati, rigorista contro i poveri e particolarmente feroce nei confronti dei migranti in politica interna; oppure rispondere al trauma determinato dalla svolta trumpiana e dalla crisi in atto dell'Alleanza atlantica, promuovendo un processo di rifondazione dell'identità democratica dell'Unione: la liberazione dalla subalternità agli Stati Uniti e la sua rifondazione istituzionale in senso federale e costituzionale, tramite la rigorosa attuazione dei suoi valori fondanti: la pace e l'uguaglianza.

Innanzitutto la pace. Di fronte all'iniziativa di Trump di una pace separata con la Russia, che esclude dal tavolo della trattativa l'Unione europea ed equivale di fatto a una resa dell'Ucraina cui addirittura viene chiesta la restituzione, in forma di minerali rari, dei finanziamenti erogati per la sua difesa, l'Europa, anziché proporre che i suoi Stati membri investano 800 miliardi di euro in nuovi armamenti, dovrebbe avviare un'autonoma iniziativa di pace sicuramente più vantaggiosa per la povera Ucraina. Ai fini della propria

sicurezza, dovrebbe perciò non mostrare il volto ostile, minaccioso e aggressivo delle armi, che provocherà una reazione uguale e contraria nella Russia senza peraltro riuscire a equiparare le sue seimila testate nucleari, bensì avviare una trattativa di pace, diretta anche a recuperare la Russia alla sua casa europea. Non dimentichiamo che negli anni Novanta del secolo scorso e nei primi anni del 2000 si parlò di un possibile ingresso della Russia nella Nato. È a quel vecchio clima che occorre tornare, destinando magari gli 800 miliardi alla ricostruzione dell'Ucraina e magari anche della Russia, ridotta anch'essa in miseria. Sarebbe questa una vera esibizione di forza: della forza dei nostri valori, primi tra tutti del valore della pace e della ragione. Sarebbe la mossa vincente, sicuramente la più vantaggiosa per gli ucraini ed anche per i russi, ben più dell'insensata corsa a ulteriori armamenti. Il mondo è pieno di armi: più di dodicimila testate nucleari, assai più potenti di quelle di Hiroshima e Nagasaki, cinquanta delle quali sufficienti a distruggere l'intera umanità. Putin ha più volte minacciato di distruggere tutte le capitali europee in poche ore, e forse l'avrebbe già fatto se fosse il nuovo Hitler dipinto dai nostri governi. Stiamo giocando, letteralmente, col fuoco.

Un discorso analogo va fatto per l'uguaglianza nei diritti all'interno dell'Europa. Finora l'Unione ha sempre mostrato ai cittadini europei il volto ostile dell'austerità, dei vincoli di bilancio, della riduzione della spesa pubblica, con l'unica eccezione della spesa militare che è la sola in crescita a danno, ovviamente, delle spese sociali. Solo se mostrerà il volto benefico dei diritti sociali, istituendo uno Stato sociale europeo — servizi sanitari e scolastici europei e un reddito di cittadinanza parimenti europeo, finanziati da un fisco europeo realmente progressivo — l'Unione otterrà la popolarità di cui oggi difetta e, insieme, una sicura crescita democratica ed economica. L'uguaglianza, d'altro canto, è il solo fattore della costruzione di un popolo e il solo criterio sulla cui base è possibile identificarne l'identità e realizzarne l'unità. È la promozione di questa uguaglianza tra i cittadini europei che noi giuristi dovremmo pretendere dai nostri governi, a sostegno della costruzione sia delle nostre democrazie che della federazione europea: l'uguaglianza liberale, consistente nell'uguale valore associato, gra-

zie alle garanzie dei diritti di libertà, a tutte le differenze che fanno di ciascuna persona un individuo differente da tutti gli altri e di ciascun individuo una persona uguale alle altre; e l'uguaglianza sociale, consistente nella riduzione delle disuguaglianze economiche e materiali tramite l'uguale garanzia dei diritti sociali.

C'è poi la questione migranti, contro i quali l'Europa e soprattutto l'Italia stanno mettendo in atto politiche vergognose. Diciamo subito che l'Europa ha un debito enorme nei confronti del resto del mondo. È stata l'Europa — Francisco de Vitoria, 1539, nelle sue lezioni a Salamanca — a inventare il diritto di emigrare quale diritto universale, quando tale diritto servì a legittimare la conquista del “nuovo” mondo (queste le non nobili origini dei diritti fondamentali), associandogli il diritto di fare guerra contro l'illegittima resistenza al suo legittimo esercizio. Cosa che effettivamente fu fatta: all'origine della modernità, non dimentichiamolo, c'è la distruzione delle civiltà precolombiane e il massacro di decine di milioni di indigeni. Per quattro secoli il diritto di emigrare è stata la norma consuetudinaria posta a fondamento delle colonizzazioni: un diritto asimmetrico, perché, per quanto universale, era esercitato dall'Europa nei confronti degli altri Paesi del mondo. Oggi che l'asimmetria si è ribaltata, e sono i disperati delle ex colonie che cercano di entrare nei nostri paradisi democratici, abbiamo trasformato in delitto l'esercizio di quel vecchio diritto. Abbiamo così diviso l'umanità in due: l'umanità composta praticamente da tutti noi, che possiamo viaggiare per turismo, per affari, per studio, e l'umanità dei sommersi, che deve non solo affrontare terribili odissee e rischiare la vita su fragili barconi, ma anche subire, una volta entrati in Europa, i trattamenti razzisti legati alla loro permanente condizione di precarietà o, peggio, di clandestinità e di irregolarità.

Per evitare questa ingiustizia, l'Europa dovrebbe avere il coraggio di aprire le frontiere. So bene che questa è una tesi radicale, ma almeno noi giuristi abbiamo il dovere di prendere il diritto sul serio, e le tante carte dei diritti umani, inclusa la nostra Costituzione nel suo art. 35, prevedono il diritto di emigrare come diritto fondamentale. Oltretutto un'ipotesi del genere costituirebbe un fattore di crescita economica per i nostri Paesi. L'Europa tornerebbe ad avere valore e credibilità, mostrando di prendere sul serio i principi della

pace e dell'uguaglianza di tutti gli esseri umani. Il nostro Paese riacquisterebbe la fisionomia di una democrazia, che rispetta ed attua i valori fondamentali della nostra costituzione.

4. *Le linee di una possibile rifondazione costituzionale dell'Unione europea e dell'ONU*

Dunque, l'Europa acquisterà prestigio e autorevolezza, non già se gareggerà con la Russia nella quantità degli armamenti, ma se saprà essere il continente nel quale sono massimi il rispetto dei diritti umani e il valore associato alla pace e all'uguaglianza.

Pace e uguaglianza sono i due valori sui quali si è fondata l'Unione europea. Il grande miracolo realizzato dall'Unione è stato il risveglio della ragione grazie al quale 27 Paesi diversi con 23 lingue diverse, che per secoli si sono combattuti ed hanno dato vita a molteplici imperialismi in conflitto tra loro, sono riusciti a mettersi insieme, a garantire 80 anni di pace e a impostare politiche economiche relativamente comuni. Pace e uguaglianza, tuttavia, sono valori universali, che vincolano l'Europa non solo al suo interno, ma anche sul piano internazionale. Il prestigio dell'Europa dipende perciò, soprattutto, dalla sua capacità di diventare un modello di convivenza pacifica e di rispetto dei diritti umani e di promuoverne l'espansione al resto del mondo.

Con il suo processo costituente, l'Europa ha dato prova che il medesimo processo è possibile anche a livello globale. Che è esattamente ciò che prefiguravano la Carta dell'ONU e le tante carte dei diritti umani e che, purtroppo, non hanno realizzato per molteplici ragioni: per ragioni giuridiche, cioè per la mancanza di rigidità di quelle carte internazionali, che perciò sono state sistematicamente violate; per ragioni economiche, cioè per il libero spazio lasciato ai mercati dalla globalizzazione dell'economia, ma non della politica, e per la conseguente subalternità della seconda alla prima; per ragioni politiche, cioè per la logica del nemico che ha contrassegnato l'intero dopoguerra e per il suprematismo occidentale, in particolare degli Stati Uniti, che, pur dopo la decolonizzazione, ha continuato a caratterizzare i rapporti tra i paesi ricchi e i paesi poveri. Pace e uguaglianza sono così rimaste parole, sempre più radicalmente

smentite e violate dai rapporti internazionali, oggi basati apertamente sulla legge del più forte.

Di fronte a questa deriva la sola alternativa razionale, che soprattutto l'Europa potrebbe promuovere, è l'allargamento del costituzionalismo in una triplice dimensione: come costituzionalismo globale, esteso a tutti i popoli del mondo, e non più solo nazionale; come costituzionalismo di diritto privato, quale sistema di limiti ai poteri economici, e non più solo di diritto pubblico; quale costituzionalismo dei beni — dei beni micidiali da mettere al bando come le armi e dei beni vitali della natura da tutelare — e non più solo quale costituzionalismo dei diritti. Sono tre espansioni improbabili, ma parimenti necessarie al salvataggio dell'umanità dalle sue politiche suicide: le guerre, l'assenza di politiche serie contro il riscaldamento climatico, la crescita delle disuguaglianze, dello sfruttamento del lavoro e del dramma dei migranti. Sono le tre espansioni che ho prospettato nel progetto di una Costituzione della Terra come costituzione sopraordinata a qualunque altra fonte e dotata di garanzie dei principi della pace e dell'uguaglianza in essa proclamati.

Per quanto riguarda la pace, la sola garanzia è il disarmo globale e totale. La sola garanzia della pace — dobbiamo cominciare a dirlo, noi giuristi — è la proibizione come crimini contro l'umanità severamente puniti della produzione, del commercio e della detenzione di armi. È necessaria, a tal fine, una battaglia culturale diretta a promuovere la percezione, in ogni guerra e in ogni assassinio, della corresponsabilità morale, al confine con il concorso per dolo eventuale, della produzione e del commercio delle armi. Senza le armi le guerre sarebbero impossibili e crollerebbe il numero dei 480.000 omicidi, in gran parte con armi da fuoco, che si verificano ogni anno nel mondo.

È questa — la proibizione di produrre e vendere armi — la vera norma fondamentale del diritto internazionale, costitutiva del passaggio delle relazioni tra gli Stati dallo stato di natura allo stato civile. Una simile norma avrebbe un valore universale, sarebbe al di sopra degli interessi delle parti in conflitto e indipendente dalle scelte e dalle valutazioni politiche a sostegno dell'una o dell'altra parte. Sarebbe una norma imparziale e nell'interesse di tutti. Unitamente

alla norma sulla soppressione degli eserciti nazionali, già auspicata da Kant nella Pace perpetua, varrebbe a privare di senso i confini. Porrebbe fine alle sovranità e ai sovranismi. Neutralizzerebbe tutti i nazionalismi e i suprematismi aggressivi. Produrrebbe un salto di civiltà e una maturazione politica, intellettuale e morale di quanti fanno delle armi un fattore perverso della loro identità, basata evidentemente sulla forza e sulla legge del più forte. Creerebbe un clima di generale sicurezza che favorirebbe la soluzione di tutti gli altri problemi vitali e drammatici, dalla questione ecologica all'aumento delle disuguaglianze e della povertà, fino alle attuali violazioni dei diritti fondamentali in danno della grande maggioranza della popolazione del pianeta.

Naturalmente la garanzia del disarmo globale suppone il monopolio della forza armata in capo all'ONU e alle forze di polizia locali. È quanto è previsto dal progetto di una Costituzione della Terra. Ma anche senza arrivare a una Costituzione della Terra, un risveglio della ragione dovrebbe suggerire l'opportunità e l'urgenza di una convenzione internazionale che, al pari di quelle contro il genocidio o la tortura o la schiavitù, vietasse con pene severe la produzione e il commercio delle armi, incluse tutte le armi da fuoco. Basterebbe, del resto, che si mettessero d'accordo gli Stati Uniti, la Russia e la Cina, sulla base del riconoscimento che non ha senso continuare a rischiare di sterminarsi a vicenda. Tutti gli altri Stati aderirebbero. Ma è chiaro che perché si pervenga a un simile accordo — nell'interesse di tutti, fuorché del piccolo ceto di profittatori che producono e vendono armi — sono necessari lo sviluppo di un'opinione pubblica a suo sostegno e una mobilitazione pacifista in grado di produrre un risveglio della ragione.

Quanto alla garanzia dell'uguaglianza, che è un'uguaglianza nei diritti fondamentali, essa equivale alle garanzie di tali diritti, a mio parere implicate ed imposte dalla costituzionalizzazione dei diritti medesimi. Si pone qui una questione teorica di fondo, che ho più volte illustrato e cui posso solo accennare. C'è una differenza strutturale fra diritti patrimoniali e diritti fondamentali. Se intendiamo con garanzie gli obblighi o i divieti correlativi a quelle aspettative, positive o negative, in cui consistono tutti i diritti soggettivi, dobbiamo rilevare che i diritti patrimoniali nascono

insieme alle loro garanzie — il debito insieme al credito, il divieto della sua lesione insieme al diritto reale di proprietà — mentre ciò non accade per i diritti fondamentali. Questa, purtroppo, è stata la ragione per cui il massimo teorico del diritto, Hans Kelsen, seguito da molti teorici del diritto di orientamento realista, affermò la tesi che i diritti fondamentali, in assenza di garanzie, cioè degli obblighi o dei divieti ad essi corrispondenti e delle connesse sanzioni, non esistono. Che è una tesi anti-giuspositivista, che nega il ruolo delle costituzioni e con la quale Kelsen fa svolgere alla teoria funzioni normative, per di più deconstituenti.

Si tratta di una tesi insostenibile, alla quale dobbiamo opporre la banale tesi che i diritti fondamentali, disposti da norme generali ed astratte, implicano ed impongono l'obbligo della loro attuazione, cioè la produzione di norme che introducano i divieti e gli obblighi che ne sono le garanzie, la cui mancata introduzione configura perciò una violazione per omissione, cioè un'indebita lacuna. C'è una bella disposizione della Costituzione francese del 1795 che risolse perfettamente questa fondamentale questione teorica: « la dichiarazione dei diritti equivale alla dichiarazione degli obblighi e dei divieti del legislatore ». È questa una tesi fondamentale della teoria della democrazia costituzionale. Naturalmente occorrerà distinguere tra le garanzie negative, correlative ad aspettative negative di non lesione quali sono la pace, la tutela dell'ambiente e i diritti di libertà, dalle garanzie positive, correlative ad aspettative positive di prestazione quali sono i diritti sociali alla salute, all'istruzione, alla sussistenza e simili. Le garanzie negative sono le più semplici, consistendo in divieti, di solito penali, che è obbligatorio produrre. È il caso della pace, che, come si è detto, implica come unica, vera garanzia, la previsione come crimini della produzione e del commercio delle armi. Le garanzie positive, essendo a tutela di diritti *omnium* perché universali, implicano invece garanzie *erga omnes*, che a loro volta richiedono la creazione di complesse istituzioni di garanzia primaria, come la scuola e la sanità pubbliche e gli istituti di assistenza e previdenza.

Concludo con la tesi che questo nesso di implicazione tra pace e diritti fondamentali da un lato e garanzie dall'altro conferisce un fascino nuovo ai nostri studi. La scienza giuridica, la giurisprudenza, sono sempre state discipline conservatrici, deputate alla conserva-

zione del diritto esistente. Oggi, grazie a quelle promesse formulate nelle costituzioni che sono la pace, l'uguaglianza e i diritti fondamentali, esse possono convertirsi, a partire dall'esperienza dell'Unione europea, in scienze della trasformazione, ove prendano sul serio, come è loro compito scientifico, quelle promesse che sono norme di diritto vigente e ne traggano le necessarie implicazioni. Naturalmente sappiamo bene che oggi il diritto è travolto dall'affermazione spregiudicata della legge del più forte. Ma di questa legge dobbiamo mostrare l'illegittimità, la contrarietà a principi razionali e, soprattutto, gli esiti suicidi cui l'umanità si espone accettandola passivamente. È questo, a me pare, il ruolo principale, oggi, della cultura giuridica: criticare le violazioni criminali in atto e progettare un futuro alternativo, conforme ai tanti principi di giustizia stabiliti nelle carte costituzionali. Certamente non possiamo essere ottimisti. E tuttavia dobbiamo distinguere quel che è improbabile da quel che è impossibile. Non è vero che non ci sono alternative, come sentiamo ripetere. Le alternative ci sono e sono quelle disegnate dalle stesse carte dei diritti, che è nostro compito sostenere, progettandone l'attuazione.

C'è poi un altro compito che spetta alla cultura giuridica. Contro la concezione semplificata della democrazia quale autocrazia elettiva, dobbiamo mostrare, nel dibattito pubblico, la superiorità della democrazia costituzionale rispetto alla democrazia soltanto politica. Questa superiorità si fonda su due ragioni. La prima è che i diritti fondamentali e le loro garanzie riguardano tutti, e non solo la maggioranza, e fanno quindi riferimento al popolo in un senso assai più pregnante e generale di quanto non faccia il principio maggioritario. La seconda ragione, ancor più importante, consiste nel fatto che i limiti e i vincoli costituzionali imposti dai diritti fondamentali ai poteri politici non riguardano, come il principio di maggioranza, la forma, per di più indiretta o rappresentativa delle decisioni, bensì la loro sostanza: ciò che nessuna maggioranza può decidere, cioè la lesione o la limitazione delle libertà fondamentali, e ciò che qualunque maggioranza deve decidere, cioè la soddisfazione dei diritti sociali.

ROBERTA DE MONTICELLI

L'EUROPA CHE HA PERDUTO LA RAGIONE - E IL SUO ORIENTE

SOMMARIO: 1. Premessa: la sovversione delle ragioni costitutive dell'UE negli ultimi tre anni. — 2. L'Europa che ha perduto la sua ragione e il suo Oriente. — 3. Dallo stambugio di Londra, una profezia che ci riguarda — 4. « Una rivoluzione democratica delle menti ». — 5. Spinelli e Gorbaciov: un passaggio di testimone? — 6. Conclusione su san Benedetto, patrono d'Europa.

1. *Premessa: la sovversione delle ragioni costitutive dell'UE negli ultimi tre anni*

Vorrei aprire il mio intervento ringraziando gli organizzatori e invitando i partecipanti a questo convegno a provare a rompere il silenzio, soprattutto accademico, sulle nostre responsabilità di europei di fronte ai fatti cui stiamo assistendo.

C'è qualcosa di terribile, in effetti, nel silenzio con cui la maggior parte degli accademici assiste oggi non soltanto alla violazione su larghissima scala, ma all'ostentato ripudio, da parte di molti governi occidentali, dei principi di civiltà enunciati nelle Costituzioni rigide delle democrazie e nelle Carte del costituzionalismo globale che la seconda metà del Novecento ha prodotto.

Non c'è che l'imbarazzo della scelta. Guerre e politiche di escalation bellica illimitata, riarmo selvaggio nei programmi della maggior parte dei governi europei, genocidi tollerati alla luce del sole, deportazioni annunciate di interi popoli, respingimenti di massa di migranti e immigrati, detenzioni illegali, razzismo ostentato ai vertici dei governi, attacchi violenti all'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali e al diritto internazionale, asservimento delle politiche pubbliche a enormi concentrazioni di ricchezza privata, privatizzazione dello spazio cosmico, recesso dai pochi vincoli esistenti alla devastazione dell'ecosistema.

Assistiamo del resto — come ai tempi in cui fu scritto il famoso romanzo di Camus, *La peste* — al contagio inquietante con cui il cinismo della *Realpolitik*, sdoganata ai livelli di governo in alcuni

stati democratici occidentali, si diffonde nella sfera dell'informazione e del dibattito pubblico; e al fenomeno complementare del silenzio, della non-partecipazione, quindi dell'apparente indifferenza che vi risponde.

Oltre certi limiti, cinismo o silenzio e indifferenza, i sintomi più classici della "banalità del male", equivalgono a complicità nei crimini: è il fenomeno che Luigi Ferrajoli chiama « L'abbassamento dello spirito pubblico » e il « crollo del senso morale a livello di massa » (*L'ostentazione della disumanità al vertice delle istituzioni e il crollo del senso morale a livello di massa*, disponibile sul sito di *Costituente Terra*).

Ma oggi vorrei soffermarmi, come il tema richiede, su un aspetto particolare di questo crollo, che non riguarda tanto le masse ma proprio le *élites*, in particolare quelle europee.

Penso all'incredibile sovversione delle ragioni per cui l'Unione europea è nata, che caratterizza da qualche anno il linguaggio e l'azione dei suoi decisori politici: e non soltanto dei leader dei governi nazionali (questo succede da sempre), ma di quelli delle sue istituzioni propriamente federali: la Commissione, l'Alto Commissariato per gli affari esteri, lo stesso Parlamento.

Fra le ragioni costitutive oggi sovvertite, Raniero La Valle in un suo incisivo articolo di due anni fa (*Il Fatto Quotidiano*, 29 marzo 2023) ricordava soprattutto « la pace e l'immigrazione, le due massime cure in cui ne andava della sua identità culturale ».

Oggi vorrei concentrarmi sul primo, la pace: che fin dal primo giorno dell'invasione russa dell'Ucraina è scomparsa dal linguaggio degli europei. Perfino, quasi, nel Parlamento, per non parlare dei suoi Presidenti, della Presidente della Commissione, e dei suoi Alti Commissari. Non molto diverso, nonostante qualche isolato tentativo di Borrell, è stato l'atteggiamento di totale adesione alla strategia politica e militare atlantica anche per quanto riguarda la vergognosa difesa di Israele, a prescindere dai crimini mostruosi di cui si sta macchiando. Mai un solo giorno l'Unione europea ha elaborato un progetto di « incontro di ragioni » da sottoporre, come terzo, alle parti: di tregue, mediazioni, negoziati si è discusso ovunque e con chiunque, da Ankara a Gedda, sotto l'egida di tutti i possibili regimi liberticidi, cinesi compresi, ma non in Europa.

La non neutralità, anzi l'appassionata adesione alla parte atlantista, ha prodotto anche la più disastrosa e fatale, attiva vanificazione del diritto internazionale, proprio da parte di quell'Unione i cui trattati istitutivi esaltano solennemente i principi. Con l'esercizio sistematico del doppio standard, per cui il diritto internazionale si sostiene se sanziona i nemici, ma gli si sputa contro se sanziona gli amici. Forse l'emblema di questo, oltre al silenzio in cui l'Unione ha ignorato le pur obbliganti misure precauzionali prescritte dalla Corte di giustizia internazionale (stop all'invio di armi a Israele da parte degli Stati membri dell'ONU, che attestano la complicità in un processo genocidario) e della Corte penale internazionale (mandato d'arresto per Putin, oh quello sì molto festeggiato, così come per Netanyahu e Gallant oltre che per i tre leader di Hamas — e questo invece ha suscitato reazioni di orrore: come parificare nella sanzione i terroristi e i *leader* dell'« unica democrazia del medio oriente »?).

Il culmine di questo totale oblio delle ragioni della pace si è raggiunto, nel nuovo e pur agghiacciante scenario di un possibile accordo fra Trump e Putin, con la corsa a soddisfare subito e senza far di conto la richiesta trumpiana: armatevi e arrangiatevi. Così, senza che il Parlamento potesse aprire bocca, i 27 Stati rappresentati nel Consiglio europeo hanno approvato all'unanimità il progetto *ReArm Europe*, la più dissennata e sciagurata misura che l'Unione europea potesse prendere, se voleva evitare il suicidio e il definitivo oblio delle ragioni per cui era nata. E anche la fine del progetto stesso di una difesa comune, che insieme con la riforma dei trattati in senso federale era un passo verso il compimento dell'Unione politica, e quindi l'adozione di una politica estera comune. Non di potenza ma di pace.

A scanso di equivoci. Sto dicendo che *ReArm Europe* è l'opposto di un progetto per la costruzione di una difesa comune europea, nel nome dalla quale lo si presenta. E lo è tanto relativamente ai mezzi per attuarla quanto ai fini che la renderebbero buona e necessaria.

Lo è quanto ai mezzi: perché postula il contrario di quella cessione di sovranità sull'uso legittimo della violenza che si intravide possibile già all'alba della nostra storia, quando, il 9 maggio 1950, data della Dichiarazione Schuman, l'allora ministro degli esteri

francese proclamò l'istituzione della CECA, la comunità europea del carbone e dell'acciaio (i materiali per eccellenza della produzione bellica di allora) come primo passo verso una futura federazione europea, a garanzia del definitivo ripudio della guerra in Europa. La messa in comune delle armi avrebbe dovuto seguire.

ReArm Europe postula il contrario: questa corsa al riarmo nazionale in ordine sparso, ciascuno per sé, con l'UE che finanzia le industrie belliche nazionali al di fuori di ogni vincolo di bilancio, inclusa la vergognosa beffa dell'ASAP (*Act in Support of Ammunition Production*), sarcastica fin nell'acronimo, che fu ignominiosamente approvata dal Parlamento europeo, rappresentanze del Pd comprese, e che già includeva, come fa il documento Von der Leyen oggi, lo storno volontario dei fondi PNRR al finanziamento militare nazionale e all'industria privata. Splendido dono alle generazioni a venire cui quei fondi erano destinati.

Ma *ReArm Europe* è soprattutto contraria ai fini di una difesa comune.

Quel 9 maggio 1950 fu una cosa seria. De Gasperi e Adenauer, per non parlare di Schuman, ci credevano, che sarebbe stato il primo passo di una federazione europea: a sua volta preludio di una federazione mondiale, come preconizzava Eugenio Colorni nella sua Prefazione al Manifesto di Ventotene (1944). E la carta dell'ONU (1945) sembrava confermare che il tempo era venuto di costruire una civiltà nuova — la *civitas maxima* di cui aveva parlato anche Hans Kelsen, affermando, ne *La pace attraverso il diritto* (1944), il primato dell'ordinamento giuridico internazionale sulla sovranità degli Stati nazionali per quanto riguarda due punti: il ripudio della guerra come parte lecita della politica estera degli stati e l'attuazione dei diritti umani.

Quanto all'Europa, il trasferimento del monopolio legale della forza dagli Stati a un governo federale avrebbe segnato un passo enorme in questa cessione di sovranità: impossibile, senza edificare prima le istituzioni di una democrazia sovranazionale, con il suo parlamento, i suoi organi di governo e quelli di garanzia.

E infatti Altiero Spinelli, che non è solo il sognatore, ma il vero *designer* istituzionale dell'UE, che con Progetto Spinelli (1984) approvato dal Parlamento e affossato dai governi aveva tracciato

l'ossatura federale possibile della vera Unione, già allora aveva indirizzato ai ministri europei coinvolti un progetto di Costituente. Per questo Jean Monnet, l'ideatore del funzionamento materiale di questa Unione, ne cercò la collaborazione: « È così raro — gli disse — incontrare una persona che pensa con chiarezza » (1). Monnet inaugurò la prima autorità sovranazionale europea nell'agosto 1950. Non tutti sanno che quel memorabile discorso glielo aveva scritto Spinelli. La collaborazione durò fino al 1954, finché ci fu speranza di attuare la CED, disarmando le nazioni per armare la Federazione. L'embrione di costituente europea che nacque allora avrebbe potuto cambiare il destino del mondo, prima che la Francia, ormai sull'orlo delle rivolte coloniali — affossasse, con la CED, anche l'ipotesi federalista. Cominciava il mondo dei blocchi e della guerra fredda.

E questa fu la prima delle grandi occasioni perdute che noi europei avemmo di contribuire alla realizzazione dell'ideale kantiano del costituzionalismo globale, che poi è anche l'intero portato pratico della filosofia europea antica e moderna, e che ebbe una parzialissima, eppure, grandiosa realizzazione con l'ONU nel secondo dopoguerra: quella che ho chiamato una incarnazione normativa della ragion pratica. Il diritto internazionale è veramente la prosecuzione della filosofia (socratica) con altri mezzi — come la guerra è la prosecuzione con altri mezzi della *Realpolitik* e del suo spirito, la sofistica e il nichilismo di Gorgia.

Ce ne furono altre di occasioni perdute, e vedremo: ma non è un caso se due fra i più acuti costituzionalisti italiani, Enzo Di Salvatore (2) e Domenico Gallo (3) hanno visto nell'attuale folle corsa al riarmo rispettivamente la fine dell'Europa politica e la chiusura definitiva di quella porta verso il suo Oriente, in tutti i sensi della parola, che era stata la caduta del Muro di Berlino.

(1) A. SPINELLI, *Diario europeo*, luglio 1950.

(2) <https://www.libertaegiustizia.it/2025/03/07/rearm-europe-ovvero-la-fine-delleuropa-politica/>.

(3) <https://www.libertaegiustizia.it/2025/04/10/la-vigilia-della-guerra-e-la-rinascita-del-maccartismo/>.

2. *L'Europa che ha perduto la sua ragione e il suo Oriente*

Per riassumere, l'Unione europea oggi assiste a due grandi processi che ha finora attivamente contribuito a promuovere:

1. Lo scempio dei corpi e dei beni, l'orrore senza senso e senza fine di una guerra ancora in corso in Ucraina (nonostante l'avvio, ci si dice, di negoziati), e di un genocidio ancora in corso in Palestina (nonostante il protrarsi precario di una tregua).

2. La vanificazione progressiva del diritto internazionale (doppi standard, indifferenza all'ONU), che non dipende tanto dal protrarsi delle guerre, ma dalla fatale confusione di Unione europea e NATO, che di fatto presiede alla (non) politica estera europea dagli anni '90 del secolo scorso, con l'allargamento progressivo e parallelo, all'incirca, di estensione ad Est dell'UE e della NATO — quest'ultima in violazione degli accordi presi con Gorbaciov quando consentì all'abbattimento del muro (non un pollice a est di Berlino).

L'Oriente d'Europa compare in entrambi i processi, con l'intimo nesso fra la perdita della sua ragione universalistica (il « mai più » universalmente condiviso che portò a gettarne le fondamenta, come quelle dell'ONU, nel secondo dopoguerra) e la perdita del suo Oriente.

Oriente, certo, nel senso del suo orientamento ideale, che distingue la ragione pratica degli edificatori di civiltà (*copyright* Altiero Spinelli) dalla razionalità soltanto strumentale o strategica che si attribuisce ai soggetti politici in competizione per il potere, e che avvicina idealmente l'UE come istituzione, molto più che a uno stato qualunque, all'orizzonte di ogni stato, l'ONU. Ma in questo caso, Oriente anche nel senso spirituale oltre che geografico di quel polo, anzi di quei poli, russo e mediterraneo, dell'anima europea, quei poli che con i loro opposti occidentali configurano i mondi che hanno nutrito la lunghissima storia d'Europa.

Ho citato all'inizio la constatazione di Luigi Ferrajoli a proposito dell'« abbassamento dello spirito pubblico », e dell'apparente « crollo del senso morale a livello di massa ». Ora, a proposito della ragione e del suo orientamento ideale perduti in Europa, una domanda che possiamo farci è: c'è una corresponsabilità del dotto, dello studioso, del « filosofo » in senso lato in questo fenomeno?

La mia risposta è: certamente. È la lettura puramente politologica che ha prevalso della democrazia, tanto diversa da quella ancora prevalente da Calamandrei al primo Bobbio ad Altiero Spinelli, e, sul piano globale, nel pensiero che portò alla Dichiarazione universale del '48. Un pensiero che sta al polo opposto di quello che, a destra e a sinistra, riduce l'idealità, il vincolo etico in funzione di cui sono progettate tutte le istituzioni democratiche, a ideologia. Cioè, a pura retorica di battaglia. Quel pensiero etico non si è prolungato fra gli intellettuali della guerra fredda prima, e di un atlantismo *triumphans* poi, ma nei documenti della *perestroika* e della politica dell'Europa casa comune dello sconfitto Gorbaciov, assai più dei « nostri » *leader* consapevole della connessione inscindibile fra un ordine internazionale che sostituisse il diritto alla selva geopolitica e democratica in ciascuno stato.

Nell'articolo di Raniero La Valle che ho citato sopra si evocano i padri nobili di quell'Europa che ha smarrito le sue ragioni: Spinelli e Spaak, Schuman e Monnet, Ursula Hirschmann, Adenauer, De Gasperi... Però è un'altra autrice da cui La Valle si lascia ispirare, accanto a questi fondatori dell'Europa che stiamo uccidendo: Simone Weil.

E allora, riprendendo questo filo, giova accostare gli estremi, il grande statista sconfitto e la visionaria che de Gaulle fece confinare in uno stambugio di Londra perché non intralciasse la politica, nel '42 — e crepasse pure d'inedia e di dolore, mentre passando le carte scriveva alcuni dei suoi testi più fiammanti e lucidi sul futuro della civiltà europea.

Profetici entrambi. « Nella politica mondiale odierna non c'è compito più importante e complicato di quello di ristabilire la fiducia fra la Russia e l'Occidente », scrisse Gorbaciov nel 2020 (appena prima di morire) (4). « Sappiamo bene che dopo la guerra l'americanizzazione dell'Europa è un pericolo molto grave » (5), scrisse Simone nel suo stambugio. La perdizione dell'Oriente (mediterraneo, e non solo) è la perdita del passato e dello spirito.

(4) M.S. GORBACIOV, *La posta in gioco. Manifesto per la pace e la libertà*, Milano, 2020.

(5) S. WEIL, *Sul colonialismo - Verso un incontro fra Occidente e Oriente*, a cura di D. CANCIANI, Milano, 2003, p. 42.

3. *Dallo stambugio di Londra, una profezia che ci riguarda*

L'Europa è nata « con la vocazione ad attraversare il Mediterraneo e a guardare a sud, a Israele e alla Palestina e al mondo arabo, all'Est, alla Russia e alla Turchia... ». Niente spiega questa tesi meglio di un prezioso libretto che raccoglie le riflessioni di Simone Weil (*Sul colonialismo - Verso un incontro fra Occidente e Oriente*), poi confluite nelle sue pagine sui compiti di una costituente per l'Europa, le ultime, scritte nell'imminenza della morte in esilio a Londra (1943), che insieme alla grandiosa opera sul Radicamento (e lo sradicamento di altre civiltà in cui il colonialismo consiste) individuano la condizione vera di una rinascita della civiltà europea.

Una parte della tesi di Simone coincide con la critica spinelliana della fondazione nazionale delle democrazie: « L'esperienza degli ultimi anni insegna che un'Europa composta di nazioni grandi e piccole, ugualmente sovrane, non è possibile » (6). L'altra parte va oltre, e inserisce una coordinata temporale nell'orizzonte cosmopolitico di radice kantiana: la profondità del passato. È la perdita del passato la vera tragedia umana. Ed è questa la tragedia che incombe sull'Europa post-bellica. Nulla di più lontano da un tradizionalismo etnico-culturale in questa visione. Il passato è il deposito di « tutti i tesori spirituali » delle civiltà che l'Europa coloniale ha sradicato, a oriente, a sud, e anche entro sé stessa. Contiene il miracolo greco, il cristianesimo evangelico, la filosofia arabo-musulmana, la spiritualità catara, la saggezza buddista e quella taoista.

È in Oriente la radice spirituale della civiltà europea.

L'Europa ha periodicamente bisogno di contatti reali con l'Oriente per rimanere spiritualmente viva. È vero che in Europa c'è qualcosa che si oppone allo spirito orientale, qualcosa di specificamente occidentale. Ma ciò si trova, allo stato puro e alla seconda potenza, in America e minaccia di divorarci.

La civiltà europea è una combinazione di spirito orientale con il suo contrario, combinazione in cui lo spirito d'Oriente deve entrare

(6) Ivi, p. 41.

in una proporzione abbastanza considerevole. Abbiamo bisogno di un'iniezione di spirito orientale (7).

Per questo una completa americanizzazione rappresenta un pericolo molto grave — la perdita del passato, l'avvitamento completo sul presente. Ossia — conclude assai profeticamente Simone — la ricaduta nell'idolatria che scrive i nomi di Dio (« i nostri valori ») sulle bandiere e ne fa « parole assassine », menzogne come quelle che hanno in effetti giustificato le disastrose guerre americane fino a ieri. La « perdita del soprannaturale » diventa l'idolatria della forza: la politica dell'egemonia mondiale.

Nel 1938 Simone Weil aveva partecipato a una discussione promossa dai *Nouveaux Cahiers* a proposito di una domanda proposta da Louis Massignon: se « La Palestina possa ritornare a essere una patria per una sola nazione, *Eretz Israel?* ». Una domanda alla quale il grande orientalista, già distaccato presso la missione anglo-francese Sykes-Picot che doveva, contro il suo avviso, pervenire all'intesa segreta con cui Francia e Inghilterra si spartivano Libano e Siria, la parte medio-orientale dell'Impero ottomano (1916), rispondeva con un no deciso: « No — la Palestina è molto più di questo; essa è divenuta un paese internazionale, sovranazionale, a causa della sua triplice vocazione: per Israele, per la Cristianità e per l'Islam [...] L'Islam non l'abbandonerà mai (è il luogo dell'Ascensione notturna del Profeta, dove è stata confermata la sua Legge) [...] Se i fondatori della Società delle Nazioni avessero capito [...] è a Gerusalemme che ne avrebbero posto la sede » (8).

Sulla stessa lunghezza d'onda, ma con visionaria antiveggenza, Simone Weil si pronunciò senza esitazione: non si deve, scrisse, « far nascere oggi una nazione che fra cinquant'anni potrà diventare una minaccia per il vicino oriente e per il mondo intero » (9).

Nel breve arco della sua esistenza, Simone Weil era riuscita a vedere forse ancora più a fondo nella tragedia del colonialismo e delle ferite che tanto avrebbero pesato, in età post-coloniale, sui

(7) Ivi, p. 46.

(8) L. MASSIGNON, *Sur le problème palestinien*, I, *Une Lettre de Massignon*, in *Nouveaux Cahiers*, 37/1939, 17.

(9) D. CANCELANI, *Louis Massignon. Un ostaggio nella casa dell'Islam*, in L. MASSIGNON, *L'ospitalità di Abramo*, a cura di D. CANCELANI, Milano, 2002, 28.

paesi stessi « liberati » e sul loro ambiguo rapporto con i loro colonizzatori: a vedere addirittura, in prospettiva, nelle premesse delle guerre medio-orientali che l'Europa aveva contribuito a costituire fra le due guerre, il futuro suicidio spirituale e morale dell'Europa stessa.

4. « *Una rivoluzione democratica delle menti* »

Visto a trent'anni dalla sua sconfitta, il pensiero di Gorbaciov sorprende per lucidità e ampiezza di visuale. La lucidità: con cui vede che, nel secolo delle armi nucleari, « l'umanità ha smesso di essere immortale ». L'ampiezza di visuale: in cui rientra, non semplicemente la fine della guerra fredda e la sconfitta di uno dei suoi due poli, ma la costruzione di un nuovo ordine mondiale che deve veramente sostituire l'impero della legge all'imperialismo delle potenze, e dare forza, ma in questo senso, all'Organizzazione delle Nazioni Unite. Nella sua visione, il punto d'origine e disseminazione di questo nuovo vero ordine di una pace duratura è l'Europa, di cui la Russia non solo è parte geografica, non solo è un'anima grande e profonda, ma può e deve anche divenire parte costitutiva, attraverso il ponte di tutte le repubbliche nord-occidentali (Ucraina, Bielorussia, Repubbliche baltiche in primo luogo!) della rinnovata Federazione di Stati Indipendenti in cui l'Unione Sovietica avrebbe dovuto e potuto pacificamente trasformarsi.

Tanto articolata e concreta fu questa immensa chance negli anni drammatici precedenti alla sconfitta, nel 1991, e poi alla semplice dissoluzione caotica dell'enorme corpo sulla spinta violenta dei nazionalismi, e in primo luogo quello della Russia di Eltsin — che occorrerebbe studiare a fondo non solo l'azione ma anche il pensiero di Gorbaciov, limpidamente esposto nell'autobiografia e in numerosi altri scritti. Ma per ora è urgente soffermarsi sul suo aspetto più cruciale, che è un pensiero nuovo della libertà, nutrito dalla consapevolezza delle interdipendenze.

Reykjavik, 1986. Appena installato al vertice, Gorbaciov aveva persuaso Reagan a riprendere il negoziato lanciato l'anno prima, a Ginevra, per il disarmo nucleare bilaterale. Dopo un anno, in effetti, viene siglato l'accordo USA-URSS sull'eliminazione dei missili a

corto e medio raggio. Pochi però capirono, allora, che questo era per il nuovo leader russo l'aspetto « esterno » o globale della *pere-strojka*. Cioè, di quella « rivoluzione democratica delle menti » (così il suo inventore l'aveva concepita) (10) — e delle istituzioni che produsse, insieme a una fioritura di vita culturale e civile mai più veduta in Russia dopo gli anni '20, la prima elezione veramente democratica: quella che nel '90 portò Eltsin alla presidenza della Repubblica Russa. La prima ma anche l'ultima: perché Eltsin si guardò bene dal concederne mai un'altra, soprattutto dopo aver fatto prendere a cannonate il suo Parlamento, nell'ottobre 1993, provocando una strage di cui non si seppe mai la vera consistenza numerica: a proposito di *Glasnost* o trasparenza. Quello che seguì fu il colpo di mano con cui Eltsin portò a compimento la pura e semplice dissoluzione dell'Unione Sovietica, iniziando quella che Gorbaciov definì « una parata delle sovranità » e che indusse Eltsin di lì a poco a intraprendere la sciagurata guerra cecena. Ma il cosiddetto Occidente non capì. Sostenne Eltsin, ma soprattutto non capì perché era sbagliato. Lo era. « Era stato raggiunto un accordo su un possibile ingresso dell'URSS nell'Unione europea con lo status di membro associato, e di lì a poco, nel Fondo monetario internazionale come membro a tutti gli effetti », scrive Gorbaciov nell'autobiografia (11). Il pensiero nuovo della libertà è stato lì lì per diventare l'anima delle istituzioni del cosiddetto Occidente. Un ordine democratico compiutamente sovranazionale nella regolazione della convivenza delle nazioni. Eppure, già prima dell'impero sovietico si era dissolto il sistema jugoslavo: nel sangue che i nazionalismi sempre portano con sé, dalla Prima guerra mondiale in poi.

5. *Spinelli e Gorbaciov: un passaggio di testimone?*

Che immensa chance fu perduta allora — e quanto brutalmente è calpestata oggi, nelle violente, anche se non incomprensibili,

(10) M.S. GORBACIOV, *Ogni cosa a suo tempo. Storia della mia vita*. Milano, 2013.

(11) Ivi, 368.

dichiarazioni anti-europee dell'autocrate russo e del presidente americano.

E per chiudere il cerchio sull'altro grande edificatore oggi sconfitto, ecco cosa scrisse Altiero Spinelli nel 1986 nel suo diario, poco prima di morire, in una pagina beffarda nei confronti di un comunista italiano di allora, che chi fosse il nuovo Segretario del PCUS non lo aveva ancora capito. Scrisse: « Invano suggerisco che se si vuole commemorare l'8 maggio non è come vittoria dell'antifascismo, ma come fine di 30 anni di disastrosa guerra civile europea e inizio di un capitolo nuovo nella storia europea ».

Disse Gorbaciov nel '91, in occasione del conferimento del Premio Nobel per la pace: « Se la *perestrojka* fallisce, svanirà la prospettiva di entrare in un nuovo periodo di pace nella storia ». Abbiamo visto come sta andando a finire. Orgoglio russo contro orgoglio americano. « Noi »: sta ridiventando l'orrenda parola che si oppone a « loro », e oggi gli irresponsabili leader europei parlano di « fine dell'illusione » come se la volontà di pace non avessero enormemente contribuito a picconarla loro. Come se non l'avessero irresponsabilmente affidata al turco, al saudita, al cinese, pur di non occuparsene loro. No, non eravamo questo, « noi ». Forse possiamo ancora non essere costretti a divenirlo?

Torniamo a Reykjavik, in Islanda, nel 1986. « Appena mi presentai, tutti si alzarono in silenzio. Nella sala si respirava un'aria di grande attesa... Scorsi centinaia di volti, ero sconvolto. Era come se davanti a me ci fosse l'umanità intera » (12). Vorrei tornare su quel nesso essenziale fra democratizzazione interna e vera realizzazione di un nuovo ordine internazionale, a partire dalla « Casa comune europea », che il grande riformatore sconfitto aveva in mente.

Gorbaciov non deve averla sentita solo quella volta, davanti a sé, l'umanità in attesa, durante i suoi brevi anni al potere, dal 1985 al 1991. Che cosa acceca le nostre menti anche in tempo di pace, al punto che non vediamo quasi mai né la grandezza né la tragedia del presente, finché è presente? Allora ben pochi, fra i leader e gli intellettuali « occidentali », si erano resi conto della grandezza della chance che la trasformazione in corso nell'URSS poteva aprire

(12) Ivi, 335.

all'avvenire del mondo. O anche solo della grandezza dell'attesa dell'« umanità intera ». Che, in noi e fuori di noi, è muta: finché parole e azioni di singoli individui, gli edificatori e i distruttori, la definiscono — o la sfigurano.

La nostra umanità è ancora definita dai grandi documenti normativi postbellici, a partire dalla Dichiarazione Universale dei Diritti umani. Ma ci furono anni, nel secolo scorso, che oggi colpiscono per l'altezza degli ideali cui l'umanità pareva essersi impegnata, coi suoi accordi di pace. La Dichiarazione di Delhi, ad esempio, firmata da Rajiv Gandhi e Gorbaciov nel 1986, enumera alcuni principi per la costruzione del nuovo ordine mondiale, che a rileggerli ora fanno un certo effetto. La vita umana deve essere riconosciuta come il valore supremo. La non-violenza deve divenire la base della coesistenza umana. All'« equilibrio del terrore » si deve sostituire un sistema planetario di sicurezza internazionale.

Ma colpisce, soprattutto, l'ampiezza e intima coesione del « nuovo pensiero », che Gorbaciov più che a sé stesso attribuisce generosamente alla « comunità mondiale », con l'« idea universale della supremazia dell'umanità, per contrastare le innumerevoli forze centrifughe [i nazionalismi, NdA], per preservare la vita di una civiltà che, forse, è l'unica possibile nell'universo ». L'orizzonte ecologico, con il Manifesto per la terra (traduzione italiana 2005) chiude il cerchio di questa « filosofia del mondo », rara nei leader anche più grandi — come scrisse il New York Times dopo il discorso del 7 novembre 1988 all'Assemblea generale dell'ONU. I precedenti di Wilson, Roosevelt e Churchill impallidiscono di fronte all'ampiezza di questo respiro. La Costituzione della Terra di Luigi Ferrajoli sembra alle porte.

Si può intendere anche in questo senso il detto poetico sulla Russia che « confina con Dio »: un senso assai più tolstoiano che dostoevskiano, un grande universalismo non-violento e illuminato, che nulla ha di mistico e slavofilo, o addirittura delle fumisterie imperiali eurasiatiche, alla Dugin (il cosiddetto filosofo di Putin).

Ma c'è un termine che ha perduto ogni senso, e con questo vuoto ci acceca: « L'Occidente », nel senso « collettivo » con cui viene usato confondendo Unione europea e Patto atlantico. Fino alla caduta del Muro di Berlino e all'implosione dell'URSS aveva un

senso associato alle idee di libertà e democrazia. Ma ora? Da un lato, proprio in funzione di libertà e democrazia e del loro sviluppo, gli interessi dell'Europa sono palesemente distinti da quelli degli Stati Uniti, che hanno due Oceani a separarli dalle potenziali minacce. Dall'altro, la pari dignità di tutte le persone e la speranza di una vita degna e autonoma a prescindere da dove il caso le ha fatte nascere non sono affatto valori « dell'Occidente »: sono universali.

6. *Conclusione su san Benedetto, patrono d'Europa*

Paolo Rumiz, in un suo libretto che precede di molto il bestseller di Emmanuel Todd sul nichilismo che sarebbe alla base della « sconfitta dell'Occidente », (13) si chiede come sia possibile « non lasciarsi contaminare dal nulla, dalla liquidazione dell'invisibile » (14). E nel momento in cui l'utopia dei nonni tracolla nel sovranismo dei nipoti, e la stessa UE dimentica che l'Europa nasce come spazio di esodi continui, e insensatamente la blinda, lui riparte da Norcia, culla della prima contaminazione generativa di Oriente e Occidente: la Regola di san Benedetto, minuziosa disciplina ordinatrice dello spazio e del tempo, articolazione della forza normativa del suo « ora et labora ». Riparte dai paesi distrutti dal terremoto del 2017. Anzi: non dal terremoto, ma dalla « perdita della memoria ». L'idea è la stessa. A Norcia vede, intatta in mezzo alla distruzione, la statua di un uomo venerabile che indica col braccio teso qualcosa fra cielo e terra. Porta la scritta: san Benedetto, patrono d'Europa. Cosa indicava quel gesto diretto alle macerie circostanti? Non forse, « una terza catastrofe in cent'anni, necessaria a uscire dal tunnel autodistruttivo »? Come nel 1945.

Simone Weil fu profetica quanto al bagno di sangue che sarebbe costata una decolonizzazione lacerante, rivolta solo all'avvenire, senza il tentativo di « rientrare in comunicazione con il nostro

(13) E. TODD, *La sconfitta dell'Occidente*, Roma, 2024.

(14) P. RUMIZ, *Il filo infinito. Viaggio alle radici dell'Europa*, Milano, 2022, 35.

passato millenario, attraverso l'amicizia reale « con tutto ciò che in Oriente ha ancora radici ». Non ci resta che sperare che non si avveri la profezia di san Benedetto e di Rumiz. O pregare. O agire perché non si avveri.

LA CONTROVERSIA SULLO STATO DI DIRITTO NELL'UNIONE EUROPEA

1. « L'Unione europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone che appartengono a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini » (così l'art. 2 del TUE).

Il rispetto di tali valori e l'impegno a promuoverli, danno titolo agli Stati europei, che non appartengono all'Unione, a diventarne parte, chiedendo di essere ammessi all'Unione (art. 49).

Se « esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2 », e la cosa viene contestata allo Stato, al quale sono inviate raccomandazioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro dall'applicazione dei Trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio (art. 7, parr. 1-3).

Infatti, come ha chiarito la Corte di giustizia dell'Unione europea, il rispetto dei valori di cui all'art. 2 « costituisce condizione per il godimento di tutti i diritti derivanti dall'applicazione dei Trattati » (1): e « non può essere ridotto ad un obbligo cui uno Stato candidato è tenuto al fine di aderire all'Unione e al quale potrebbe sottrarsi dopo la sua adesione » (2).

In altre parole, il rispetto dello Stato di diritto e degli altri valori richiamati dall'art. 2 del TUE costituisce condizione per l'accesso all'Unione europea e condizione per la permanenza al suo interno con pienezza di diritti.

(1) Corte giust. UE 5 giugno 2023, causa C-204/21, p.to 68.

(2) Corte giust. UE 16 febbraio 2022, causa C-156/21, p.to 126.

I diritti umani sui quali l'Unione si fonda (art. 2 TUE) sono quelli elencati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, sebbene adottata con un diverso atto, ha lo stesso valore giuridico dei Trattati (art. 6 TUE).

Per entrare a far parte dell'Unione europea non basta allo Stato aspirante dichiarare di rispettare i valori di cui all'art. 2, è necessario che esso « abbia raggiunto una stabilità costituzionale che garantisca la democrazia, il principio di legalità, i diritti umani, il rispetto e la protezione delle minoranze » (3).

Strettamente legato all'art. 2 è l'art. 19 del TUE che obbliga gli Stati membri a stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione (così il par. 2).

L'art. 19 TUE, dice la Corte, concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'art. 2 (4).

Il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione costituisce un principio generale di diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri (5).

2. Nel conflitto che ha opposto a partire dal 2017 alcuni Stati membri alla Commissione (soprattutto Ungheria e Polonia), in relazione a interventi legislativi sul sistema giudiziario, tali Stati hanno eccepito che l'organizzazione della giustizia e il funzionamento degli organi giurisdizionali nazionali, nonché le norme che disciplinano la nomina dei giudici, il loro status e l'esercizio delle loro funzioni, rientrano nella competenza degli Stati. E ciò nell'ambito di un assetto che si fonda sul principio di attribuzione: in virtù del quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri per cui « qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri » (art. 5 parr. 1 e 2 TUE). Che cosa ha risposto la Corte? Nell'esercizio della loro competenza gli Stati membri « sono nondi-

(3) Corte giust. UE 29 marzo 2022, causa C-132/20, p.to 104, richiamata da Corte giust., 5 giugno 2023, C-204/21, p.to 65.

(4) Corte giust. UE 27 febbraio 2018, causa C-64/16, p.to 32.

(5) Corte giust. UE 15 luglio 2021, causa C-791/19, p.to 52.

meno tenuti a rispettare gli obblighi per essi derivanti dal diritto dell'Unione e, in particolare, dagli artt. 2 e 19 TUE » (6).

In altre parole, pur non attribuendo una competenza all'Unione, ma solo enunciando i valori su cui essa si fonda (art. 2) e prescrivendo agli Stati membri la giustiziabilità dei loro atti, « nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione » (art. 19 par. 2), il TUE (artt. 2 e 19) pone dei limiti all'esercizio delle competenze di cui gli Stati membri dispongono nell'organizzazione della giustizia. Sono limiti che operano anche nei confronti del potere costituente degli Stati membri. Va rovesciato, quindi, l'assunto del governo polacco, che l'art. 4 par. 3 seconda frase TUE (« gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi nascenti dai Trattati ... »), in combinato disposto con l'art. 279 TFUE (« La Corte di giustizia dell'UE, negli affari che le sono proposti, può ordinare provvedimenti provvisori necessari ») sono incompatibili con la Costituzione polacca sicché gli atti (della Corte UE) adottati nell'applicazione degli stessi devono considerarsi *ultra vires*.

« In forza del principio del primato del diritto dell'Unione — affermato sin dalla sentenza Costa-Enel (7) — il fatto che uno Stato membro invochi disposizioni di diritto nazionale, quand'anche di rango costituzionale », non può pregiudicare l'unità e l'efficacia del diritto dell'Unione.

Ad esso va prestata osservanza per garantire il rispetto dell'eguaglianza degli Stati-membri dinanzi ai Trattati » in applicazione « del principio di leale cooperazione di cui all'art. 4 par. 3 TUE » (8).

Non è il diritto UE che cede alla Costituzione nazionale, ma è questa che, in caso di contrasto, va disapplicata.

Le disposizioni contenute negli artt. 2 e 19 TUE spiegano un'efficacia trasversale sulle competenze che rimangono agli Stati perché ne condizionano e limitano l'esercizio.

(6) Corte giust. UE 15 luglio 2021, causa C-791/19, p.ti 56, 60-62 e 95, e giurisprudenza ivi citata; 22 febbraio 2022, C-430/21, p.to 38; 2 marzo 2021, causa C-824/18, p.to 68.

(7) Corte giust. UE 15 luglio 1964, causa 6/64.

(8) Corte giust. UE 5 giugno 2023, causa C-204/21, p.to 77.

È una efficacia che potrebbe essere equiparata a quella che la Corte costituzionale italiana attribuisce alle competenze esclusive *ex art. 117 co. 2 Cost.* che hanno carattere trasversale come la tutela della concorrenza o la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali — ai sensi delle lettere *e)* ed *m)* — competenze capaci di influenzare le competenze riconosciute alle regioni dall'*art. 117 co. 3 e 4.*

3. Del fitto contenzioso instaurato davanti alla Corte di giustizia a seguito di rinvio pregiudiziale da parte di giudici nazionali (*art. 267 TFUE*) o di ricorso di annullamento proposto dallo Stato membro (*art. 263 TFUE*) o di ricorso da parte della Commissione contro lo Stato membro (*art. 258 o 279 TFUE*), prenderemo in considerazione alcuni casi in cui è parte la Polonia. Essi riguardano tutti la indipendenza e la imparzialità del giudice (*art. 47 della Carta*) e la effettività della tutela giurisdizionale (*art. 19 par. 2 TUE*). Un aspetto cruciale della nozione di Stato di diritto.

Con una coerente successione di provvedimenti legislativi la Dieta polacca ha ridotto l'età per il pensionamento dei giudici della Corte Suprema da 70 a 65 anni: consentendo a quanti di loro fossero vicini al nuovo limite di età di chiedere di continuare a esercitare le loro funzioni, producendo un certificato attestante le loro condizioni di salute. La decisione sulla proroga è rimessa al Presidente della Repubblica, senza che contro il diniego sia prevista la possibilità di ricorrere in via giurisdizionale. La decisione deve essere preceduta da un parere del Consiglio Superiore della magistratura, che non è vincolante e si considera emessa favorevolmente se non è emessa entro trenta giorni dalla richiesta (9).

Il Presidente della Repubblica può anche (fino al 3 aprile 2019: la legge è dell'8 dicembre 2017) aumentare il numero di posti all'interno della Corte Suprema: con l'effetto di una « ricomposizione profonda e immediata dell'organo », conseguente all'esodo

(9) Sulla questione si v., Corte giust. UE 24 giugno 2019, causa C-619/18; 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

forzato dei giudici più anziani e all'immissione dei nuovi giudici (10).

È stata pure modificata la legge che disciplina la formazione del Consiglio Superiore della Magistratura la cui composizione è stabilita dalla Costituzione (11).

Con la stessa legge del 2017 l'elezione dei quindici giudici non è più rimessa alle assemblee dei giudici di ogni grado, ma alla Dieta. È il legislatore che elegge, pertanto, ventuno componenti del Consiglio Superiore su venticinque, il che, secondo il giudice del rinvio, lede il principio della separazione dei poteri (12).

Con un terzo gruppo di disposizioni viene istituita, all'interno della Corte Suprema, una Sezione disciplinare, alla quale sono attribuite, oltre alle controversie in materia disciplinare riguardanti i giudici della Corte Suprema anche i giudizi in materia di lavoro e di previdenza sociale, e di pensionamento obbligatorio. Limitatamente a questo gruppo di controversie, diversa dalla materia disciplinare, la decisione spetta, in primo grado, a un giudice monocratico della Sezione disciplinare, e in appello a un collegio di tre giudici tratti dalla Sezione Disciplinare.

Venuta meno, con la politicizzazione della procedura di nomina dei componenti, la funzione di garanzia della indipendenza della magistratura assegnata dalla Costituzione al Consiglio Superiore della magistratura, anche la Sezione disciplinare, che dal Consiglio è nominata, viene contaminata.

L'ordinanza di rinvio segnala che dei sedici posti di giudice della Sezione disciplinare, dodici sono persone che fino allora erano alle

(10) « ...in violazione del principio dell'inaMOVibilità dei giudici quale garanzia intrinsecamente connessa alla loro indipendenza e, pertanto, dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE. », Corte giust. UE 24 giugno 2019, cit., p.to 65.

(11) Ex art. 187, Costituzione della Repubblica di Polonia del 1997 « Il Consiglio Nazionale della Magistratura è composto da: 1) il Primo Presidente della Corte Suprema; 2) il Presidente della Corte Suprema Amministrativa; 3) il Ministro della Giustizia; 4) una persona nominata dal Presidente della Repubblica; 5) quindici membri eletti tra i giudici della Corte Suprema, delle corti comuni, dei tribunali amministrativi e dei tribunali militari; 6) quattro membri eletti dalla Dieta tra i deputati; 7) due membri eletti dal Senato tra i senatori.

(12) Corte giust. UE 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18, p.to 41.

dipendenze del potere esecutivo (sei pubblici ministeri, due giudici, due consulenti giuridici e due docenti universitari) o hanno agito su ordine del potere politico o in modo conforme alle aspettative di quest'ultimo (13).

I dubbi sulla compatibilità del sistema con i principi stabiliti dagli artt. 2 e 19 del TUE e con l'art. 47 della Carta sono aggravati dal fatto che « le decisioni del Presidente della Repubblica recanti nomina dei giudici alla Corte Suprema non possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale » (14).

In una delle pronunce successive (15) la Corte di giustizia è stata chiamata a stabilire se l'art 19 TUE osti ad una norma che non consente di ricorrere alla Corte Suprema amministrativa contro i provvedimenti del Consiglio Superiore che escludono dalla nomina di giudice della Corte Suprema alcuni aspiranti, a meno che il ricorso venga proposto da tutti i partecipanti alla procedura: ivi compresi quelli che sono stati proposti per la nomina e « che, pertanto, non hanno alcun interesse a proporre un ricorso » (16).

Con una legge del 2020, che contiene una ennesima modifica alla legge sulla Corte Suprema, viene istituita, a fianco della già esistente Sezione disciplinare, una Sezione di controllo straordinario e delle questioni pubbliche, competente a pronunciarsi su questioni di ricusazione di un giudice nonché sulle censure di mancata indipendenza dell'organo giurisdizionale o del giudice, a seguito della rimessione della questione alla Sezione da parte del giudice che ne è investito.

« La richiesta (del giudice remittente) non viene esaminata quando riguarda l'accertamento e la valutazione della legittimità della nomina di un giudice o della sua legittimazione ad esercitare le funzioni giurisdizionali », come sancito dall'art. 26 comma 3 della legge.

Laddove altro giudice abbia « messo in discussione lo status della persona nominata quale giudice », la sua pronuncia è impugnabile davanti alla Sezione di controllo straordinario con « ricorso

(13) Corte giust. UE 24 giugno 2019, cit., p.to 45.

(14) Corte giust. UE 24 giugno 2019, cit., p.to 145.

(15) Corte giust. UE 2 marzo 2021, causa C-824/18.

(16) Corte giust. UE 2 marzo 2021, cit., p.to 35.

diretto a ottenere l'accertamento dell'illegittimità della decisione », qualunque sia il giudice che l'ha presa, anche se è la Corte Suprema (17).

Secondo la Corte di giustizia, contrastano con il principio di una tutela giurisdizionale effettiva disposizioni che hanno lo scopo di riservare a un solo e unico organo il controllo generalizzato dei requisiti dell'indipendenza del complesso degli organi giurisdizionali e dei giudici, escludendo che tale controllo possa essere esercitato da uno degli altri organi giurisdizionali (p.to 280).

L'obiettivo ultimo del legislatore polacco è quello di impedire a giudici riottosi di rimettere alla Corte europea col rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* questioni di compatibilità comunitaria della normativa nazionale sull'amministrazione della giustizia (p.to 290).

Sulla moltiplicazione delle « iniziative delle autorità polacche volta a frenare i rinvii pregiudiziali alla Corte vertenti sulla questione della indipendenza dei giudici in Polonia o a rimettere in discussione le decisioni dei giudici polacchi che hanno proceduto a tali rinvii » (18).

4. La Corte ha da tempo elaborato una sua dottrina sull'indipendenza e l'imparzialità del giudice: non soltanto (art. 19 TUE) per verificare se gli Stati membri stabiliscono rimedi giurisdizionali effettivi nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione — effettività di cui sono preconditione l'indipendenza e l'imparzialità del giudice (art. 47 della Carta dei diritti fondamentali) — ma anche, e innanzitutto, per accertare se l'ufficio che dispone il rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* sia effettivamente un giudice (19).

Premesso che l'indipendenza degli organi giurisdizionali costituisce un aspetto essenziale del diritto ad una tutela giurisdizionale e del diritto fondamentale a un equo processo quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e alla salvaguardia dei valori comuni agli Stati membri

(17) Art. 26 comma 4, legge del 20 dicembre 2019.

(18) Cfr. Corte giust. UE 2 marzo 2021, causa C-824/18, p.to 100.

(19) Un quadro complessivo è offerto dalle sentenze: Corte giust. UE 19 novembre 2019, cause riunite C-585/18, C-624/18 e C-625/18.

enunciati all'art. 2, segnatamente del valore dello Stato di diritto, il requisito dell'indipendenza implica due aspetti.

Il primo aspetto, di carattere esterno, richiede che l'organo interessato eserciti le sue funzioni in piena autonomia, senza essere soggetto ad alcun vincolo gerarchico o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte. Il secondo aspetto, di carattere interno, si ricollega alla nozione di imparzialità e concerne l'equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima. Questo aspetto impone il rispetto dell'obiettività e l'assenza di qualsivoglia interesse nella soluzione da dare alla controversia all'infuori della stretta applicazione della norma giuridica.

Tali garanzie di indipendenza e imparzialità presuppongono l'esistenza di regole, relative in particolare alla composizione dell'organo, alla nomina, alla durata delle funzioni nonché alle cause di astensione, ricusazione e di revoca dei suoi membri, che consentono di fugare qualsiasi legittimo dubbio che i singoli possono nutrire in merito alla impermeabilità di detto organo rispetto a elementi esterni e alle sue neutralità rispetto agli interessi contrapposti.

È « il principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto » che richiede per i giudici la garanzia di indipendenza dal potere legislativo ed esecutivo.

Quanto al requisito di « imparzialità », ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1 della CEDU, esso può, ai sensi di giurisprudenza altrettanto costante della Corte EDU, essere valutato in vari modi, ossia secondo un approccio soggettivo, tenendo conto della convinzione personale e del comportamento del giudice, vale a dire esaminando se quest'ultimo abbia dato prova di parzialità o di pregiudizi personali nel caso di specie, nonché secondo un approccio oggettivo, consistente nel determinare se il Tribunale offrisse, segnatamente attraverso la sua composizione, garanzie sufficienti per escludere qualsiasi legittimo dubbio sulla sua imparzialità.

Per quanto riguarda la valutazione oggettiva, essa consiste nel chiedersi se, indipendentemente dalla condotta personale del giudice, taluni fatti verificabili autorizzano a sospettare l'imparzialità di

quest'ultimo. Sotto questo profilo anche le apparenze possono avere importanza (p.ti 120-124 e 128) (20).

5. La nozione di Stato di diritto non si esaurisce nella garanzia di un giudice indipendente e imparziale capace di « assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati da diritto dell'Unione » (art. 19 par. 2).

a) Esso implica un principio di legalità stretta: gli interventi dei pubblici poteri nella sfera di attività privata di ogni persona, sia fisica che giuridica, devono essere fondati sulla legge ed essere giustificati da motivi contemplati dalla legge.

Gli ordinamenti degli Stati membri prevedono, pertanto, pur se con modalità diverse, una protezione nei confronti di interventi arbitrari o sproporzionati. L'esigenza di siffatta protezione deve essere ammessa come un principio generale del diritto comunitario (21).

Non basta quindi che una norma di legge preveda il fatto che autorizza la limitazione: occorre che il fatto funga da « giustificazione di un intervento che non può essere arbitrario o sproporzionato ».

Il principio di proporzionalità esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione (ma la regola vale anche per gli atti degli Stati) « siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti » (22).

C'è da aggiungere che l'orientamento della Corte di giustizia è stato recepito a livello normativo.

Secondo l'art. 52 della Carta « eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciute dalla presente Carta devono

(20) Una ricostruzione completa in C. IANNONE, G. ETINÉE, *La Court de Justice de l'Union européenne et le respect du principe de l'indépendance du juge national*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1/2020, 65-98.

(21) Corte giust. UE 21 settembre 1989, cause riunite C-46/87 e C-227/88.

(22) Corte giust. UE 6 settembre 2017, cause C-643/15 e C-647/15, p.to 206, richiamato da Corte giust. UE 16 febbraio 2022, causa C-157/21, p.to. 353.

essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondono effettivamente a finalità di interesse generale riconosciuto dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui ».

Il provvedimento amministrativo, che limita la sfera giuridica del privato, può essere impugnato davanti al giudice nazionale non solo se manca la norma che ne autorizza l'adozione o se il presupposto dell'azione pubblica è difforme dal fatto indicato dalla norma, ma anche se la misura è sproporzionata rispetto allo scopo o se, in presenza di più misure possibili, è stata adottata quella più restrittiva.

Sembra che il giudice europeo abbia fatto proprio il criterio indicato da G. Romagnosi: « far prevalere la cosa pubblica alla privata col minimo possibile sacrificio della privata proprietà e libertà » (23).

b) Il principio di legalità ha una particolare applicazione al diritto penale. Nessuno può essere condannato per una azione o omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituisce reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Così l'art. 49 della Carta dei diritti fondamentali la cui rubrica richiama i « principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene ». Proporzionalità il cui contenuto non viene esplicitato nel testo dell'articolo, ma il cui significato è evidente. Applicazione specifica, e più rigorosa del criterio richiamato nella superiore lettera a).

c) Discende dal principio dello Stato di diritto il principio di certezza del diritto: le norme comunitarie (ma anche quelle nazionali) « debbono presentare caratteri di chiarezza e prevedibilità per gli amministratori » e rispettare « il legittimo affidamento » (24).

Sempre la certezza giuridica osta, di norma, a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da data anteriore alla sua pubblicazione, come si evince dalle sentenze citate.

(23) G.D. ROMAGNOSI, *I Principi fondamentali di diritto amministrativo onde tessere le istituzioni*, Milano, 1814, 16, citato da S. DE NITTO, *La proporzionalità nel diritto amministrativo*, Torino, 2023, 14.

(24) Corte giust. UE 25 gennaio 1979, cause riunite C-98/78 e C-99/78, richiamate da Corte giust. UE 12 novembre 1981, cause riunite C-212/80 e C-217/80, p.to 10.

d) La certezza del diritto non comporta che il legislatore debba indicare « le diverse ipotesi concrete in cui la norma astratta può essere applicata, essendo impossibile determinare in anticipo tutte queste ipotesi » (25). Di conseguenza il fatto che un atto legislativo conferisce un potere discrezionale alle autorità preposte alla sua attuazione non disattende di per sé l'esigenza di prevedibilità, a condizione che l'estensione e le modalità di esercizio di un simile potere vengano definite con sufficiente chiarezza, in considerazione del legittimo obiettivo in gioco per fornire una protezione adeguata contro l'arbitrio (26).

e) Implicita nel principio dello Stato di diritto è la regola della separazione dei poteri. Il diritto dell'Unione non osta a che uno Stato membro sia al contempo legislatore, amministratore e giudice purché tali funzioni siano esercitate nel rispetto del principio della separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto (27).

È escluso, quindi, che il termine « giudiziario » possa essere riferito ai servizi di polizia: i quali non partecipano all'amministrazione della giustizia, ma rientrano nell'ambito del potere esercitato (28).

Una definizione sintetica della nozione di Stato di diritto è contenuta nell'art. 2 del Regolamento (UE) 2020/2092: secondo cui « gli interessi finanziari dell'Unione devono essere tutelati in conformità dei principi generali sanciti nei trattati, in particolare i valori di cui all'art. 2 TUE » (così il considerando n. 2) con la conseguenza che l'accesso ai fondi europei da parte di uno Stato membro è subordinato al rispetto di quei valori (29).

Nella nozione di « Stato di diritto », il valore dell'Unione sancito nell'art. 2 TUE, rientrano i principi di legalità, in base al quale il processo legislativo deve essere trasparente, responsabile, democra-

(25) Corte giust. UE 20 luglio 2017, causa C-2016/16, p.ti 39-40.

(26) Corte giust. UE 16 febbraio 2022, causa C-157/21, p.ti 320-321.

(27) Corte giust. UE 22 dicembre 2010, causa C-279/08, p.to 58.

(28) Corte giust. UE 10 novembre 2016, causa C-452/16, p.to 35.

(29) Corte giust. UE 16 febbraio 2022, causa C-157/21; in dottrina, C. LI VOLSI, *Stato di diritto, bilancio UE e leale collaborazione. Riflessioni alla luce del regolamento sulla condizionalità finanziaria*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2/2023, 219-277.

tico e pluralistico; certezza del diritto; divieto di arbitrarietà del potere esecutivo; tutela giurisdizionale effettiva, compreso l'accesso alla giustizia, da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, anche per quanto riguarda i diritti fondamentali; separazione dei poteri; non discriminazione e uguaglianza di fronte alla legge. Lo Stato di diritto è da intendersi alla luce degli altri valori e principi dell'Unione sanciti nell'art. 2 TUE (così l'art. 2 del regolamento).

Nella versione inglese dei Trattati europei « Stato di diritto » equivale a *Rule of Law*: anche se la storia dei due concetti è diversa (30).

6. Nelle sue difese la Repubblica di Polonia contesta la competenza delle istituzioni europee in tema di organizzazione della giustizia dello Stato membro. La materia deve ritenersi oggetto di competenza esclusiva dello Stato, come richiede il principio di attribuzione *ex art. 4 TUE*, non rientrando la giustizia tra le materie assegnate alla competenza esclusiva o concorrente dell'Unione, come definite dagli artt. 3-6 del TFUE.

La Polonia invoca pure il disposto del par. 2 dell'art. 4 TUE, che impone all'Unione il rispetto delle identità nazionali degli Stati membri, insite nella struttura fondamentale, politica e costituzionale di ciascuno di essi (31).

È a tutela della propria identità nazionale che ciascuno Stato trattiene per sé la competenza nella maggior parte delle materie suscettibili di intervento legislativo, senza trasferirla all'Unione.

La risposta della Corte poggia sul combinato disposto dagli artt. 2, 7 e 49 TUE.

Se il rispetto dei valori di cui all'art. 2 — dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, Stato di diritto e rispetto dei diritti umani — è condizione per l'accesso all'Unione europea dello Stato che non

(30) Sulla convergenza delle due nozioni, v. L. FULLER, *The Morality of Law*, trad. it. *La moralità del diritto*, Milano, 1986; J. RAZ, *The Authority of Law*, Oxford, 2009.

(31) Corte giust. 5 giugno 2023, causa C-204/21, p.to 61; 12 febbraio 2022, causa C-157/21, p.to 68.

ne fa ancora parte (art. 49) e, nello stesso tempo, condizione per continuare a godere di tutti i diritti che derivano dall'applicazione del Trattato per lo Stato che dell'Unione è entrato a far parte (art. 7 par. 3), il rispetto dell'identità nazionale (art. 4 par. 2) non è conciliabile con l'inosservanza dei valori elencati nell'art. 2.

Il complesso delle disposizioni sopra citate presuppone che della identità nazionale dello Stato membro facciano parte i valori della dignità umana, della libertà, della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani. Se non ne facessero parte, lo Stato non avrebbe potuto essere ammesso nell'Unione e non potrebbe continuare ad esserne membro con pienezza di diritti.

La posizione polacca e ungherese poggia anche su un altro presupposto, anche se non esplicitato nelle difese davanti alla Corte: un presupposto giuridico-politico.

Se un partito ha ottenuto la maggioranza in elezioni regolari, non ha diritto la maggioranza parlamentare e di governo, che della maggioranza degli elettori è espressione, a fare le leggi che hanno fatto parte del suo programma elettorale? Non è un dovere che il governo e la maggioranza parlamentare hanno verso gli elettori che li hanno scelti proprio perché approvassero quelle leggi? Non è il principio democratico che lo richiede? E la democrazia non è uno dei valori elencati dall'art. 2 TUE? Non tutti i polacchi, ovviamente, la pensano così.

Uno di quelli che hanno un'opinione diversa ed è giudice della Corte di giustizia UE, si esprime così: « Il monopolio della maggioranza di governo è logica conseguenza di una filosofia politica, fondata sulla discutibile premessa che chi è al potere — legittimato dal risultato delle elezioni — rappresenta perfettamente la volontà del sovrano. In questa costellazione, non c'è posto per il dialogo, ma neppure per il semplice rispetto delle differenze, per i diritti delle minoranze o per i diritti fondamentali garantiti agli individui, a prescindere dalla loro opinione, stile di vita, preferenze personali. L'ideologia della assoluta sovranità dello Stato non si concilia con l'idea di apertura ad un sistema esterno, o di cooperazione con corpi transazionali come l'Unione europea, perché tale cooperazione im-

plicherebbe una limitazione volontaria della sovranità. È per questo che il conflitto diviene inevitabile» (32).

La « *dubious premise* » di questa filosofia politica così sintetizzata è stata esplicitata oltre dieci anni fa da Viktor Orban, il Presidente del Consiglio ungherese, in un discorso tenuto a giovani universitari nella cittadina rumena (ma a maggioranza ungherese) di Baile Tusnad il 26 luglio 2014.

L'occidente, secondo Orban, è afflitto da crescenti disuguaglianze, arresto della mobilità sociale, crisi finanziaria (la crisi del 2008), tutti mali sociali che preannunciano il declino degli USA « perché i valori liberali oggi incorporano corruzione, sesso e violenza ». La competizione fra le nazioni non è solo una competizione economica, è una competizione fra modi di organizzazione delle comunità, nella quale emergono gli Stati più efficienti, come Singapore, Cina, India, Turchia e Russia. « Noi stiamo cercando (e faremo del nostro meglio per riuscirci) di staccarci dai dogmi dell'Europa occidentale di renderci indipendenti da essi ». « Una democrazia non è necessariamente liberale. Anche se non è liberale, è pur sempre una democrazia: considerato che le società fondate sul modo liberale di organizzare lo stato non saranno in grado negli anni prossimi di reggere alla competizione mondiale [...] ».

« Dobbiamo abbandonare i metodi e i principi liberali di organizzazione delle società e abbandonare nello stesso tempo il modo liberale di guardare al mondo... l'idea fondamentale che siamo liberi di fare tutto ciò che non viola la libertà altrui ». In questo modo, continua Orban, non viene risolto il problema di chi stabilisce il punto in cui la mia libertà è violata.

Ad Orban ha fatto eco, cinque anni dopo, Vladimir Putin. In un'intervista al *Financial Times* (27 giugno 2019) egli dichiara che « i valori liberali sono obsoleti perché sono respinti dalla maggior parte delle nazioni occidentali [...] La Cancelliera Merkel ha commesso un grave errore adottando una politica liberale verso l'immigrazione dal Medio Oriente. L'idea liberale presuppone che non occorra far nulla. — I migranti possono uccidere, rapinare, violen-

(32) M. SAFJAN, *On Symmetry: in Search of an Appropriate Response to the Crisis of the Democratic State*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 4/2020, 676.

tare impunemente perché i loro diritti di migranti devono essere protetti. Di quali diritti si tratta? Ogni crimine deve essere punito. È in questo che l'idea liberale è divenuta obsoleta. È entrata in conflitto con gli interessi della stragrande maggioranza della popolazione. La Russia non è omofoba: ma che l'occidente sia incline ad abbracciare l'omosessualità e la varietà di genere (c.d. *gender fluidity*) mi sembra eccessivo. I valori tradizionali sono più stabili e più importanti per milioni di persone di quest'idea liberale che, a mio avviso, sta cessando di esistere ».

Orban è tornato alla carica in un discorso fatto anni dopo (23 febbraio 2022) sempre a Baile Tusnad.

« Il declino dell'Occidente di cui parlava Spengler era un declino spirituale e demografico. L'Occidente ha perduto il controllo delle risorse emergenti, tenute oggi da Australia, Brasile, Cina; delle materie prime esportate dall'Africa il 50% va alla Cina. La ricetta tedesca del passaggio alle energie rinnovabili non funziona. Il declino è oggi anche un declino materiale: al quale l'Ungheria deve rispondere con le sue politiche.

Prima di tutto la politica demografica per invertire la situazione attuale, in cui i funerali superano di gran lunga i battesimi. La seconda è la politica della migrazione. Nel 2050 nelle grandi città occidentali, la popolazione di origine extraeuropea supererà il 50%. Non sarà più l'occidente, ma il post-occidente; l'occidente saremo noi, dell'Europa centrale, dove c'è un misto di popoli, ma di popoli occidentali che vivono nella loro stessa casa europea. È necessario alzare un argine, come accadde a Poitiers nel 732 d.C., con l'arresto dell'invasione araba, e a Vienna nel 1683, con il blocco dell'avanzata ottomana.

Il terzo tema è quello del *gender*, che noi ungheresi chiamiamo il tema della protezione dei bambini. Noi non pretendiamo di imporre a loro come vivere, ma chiediamo solo che accettino che da noi il padre è un uomo, la madre è una donna e lascino stare i nostri figli. In questo angolo del mondo non avrà mai la maggioranza questa follia occidentale. Demografia, migrazione, *gender*. Ed è proprio questa la posta in gioco nella lotta tra sinistra e destra».

7. La polemica che viene da est contro i valori dell'occidente — quei valori che sono riassunti nell'art. 2 TUE — è forse ancor più accesa in certi settori della cultura occidentale.

« C'è del marcio in occidente », come intitola il suo libro un tuttologo di successo (33); ed è un tramonto che non è di oggi, ma risale ad almeno un secolo fa (34).

Ci sono poi, in gran numero, gli occidentali pentiti di esserlo, o che si sentono colpevoli di esserlo; colpevoli del colonialismo, del maschilismo, del classismo, di tutte le guerre scatenate dopo il 1945 — dal Vietnam all'Iraq all'Afghanistan, alla Libia. Colpevoli dell'allargamento ad est dalla NATO, che è suonato come una provocazione per Putin e quindi come una legittimazione a lui conferita ad aggredire l'Ucraina. Sicché anche questo va messo sul conto dell'occidente.

Chi intende mantenere il discorso nell'ambito giuridico, o nell'ambito filosofico-politico, nota innanzitutto che i valori consacrati dall'art. 2 TUE, anche se sono convissuti nell'esperienza delle democrazie occidentali, non sono omogenei. Sono in qualche misura antinomici. Ciascuno di essi segna un limite all'applicazione dell'altro e impedisce che esso occupi l'intero territorio. Dove ci sono i confini, ci sono gli sconfinamenti, gli attriti, i conflitti.

Il principio democratico, considerato isolatamente, ha le implicazioni indicate dal suo teorico dei tempi moderni. La volontà generale vuole sempre il suo bene, quindi, non può errare (anche il popolo viene talvolta ingannato). Non tollera al suo interno fazioni e associazioni parziali. Come la natura dà ad ogni uomo un potere assoluto su tutte le sue membra, così il patto sociale dà al corpo politico un potere assoluto su tutti i suoi membri; e questo stesso potere, guidato da una volontà generale, prende il nome di sovranità (35).

In questo quadro non trovano posto le minoranze, i partiti, le formazioni sociali, gli individui e i loro diritti. Il diritto di associazione, i diritti fondamentali pongono un limite al principio democratico: un popolo unanime non può disporre, poniamo, della mia libertà personale, se non per i fatti e con il procedimento previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Con-

(33) P. ODIFREDDI, *C'è del marcio in Occidente*, Milano, 2024.

(34) U. GALIMBERTI, *Il tramonto dell'Occidente secondo Heidegger e Jaspers*, Milano, 2023.

(35) J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, trad. it. a cura di G. Perticone, libro II, Milano, 1965, parr. III-IV, 42-43.

venzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Costituzione italiana. Le situazioni soggettive (libertà, diritti, interessi) creano un argine all'esercizio del pubblico potere, anche del pubblico potere democraticamente legittimato.

Il potere democratico subisce una limitazione non soltanto dalle norme che segnano un limite al suo esercizio verso i soggetti privati, ma anche delle norme che ne definiscono l'organizzazione in una democrazia liberale.

La separazione dei poteri, l'assetto gerarchico del sistema normativo, con la distinzione tra un livello costituzionale, un livello legislativo e un livello regolamentare possono essere letti come schemi per assicurare la libertà del privato contro i possibili abusi del potere pubblico, anche del potere democratico.

Questo, in definitiva, è il senso della democrazia liberale.

In essa c'è una regola per l'investitura nel potere (la regola di maggioranza), ma ci sono regole per la limitazione del potere, elaborate in secoli di riflessione filosofico-politico e di pensiero.

Una considerazione finale.

Le organizzazioni internazionali di cui sono parti Stati con regimi radicalmente diversi — democrazie liberali, Stati autoritari, Stati dittatoriali — registrano disfunzioni non rimediabili.

L'ONU, che è nata soprattutto per iniziativa degli USA, è oggi un organismo che mette gli Stati Uniti sotto accusa più spesso di quanto non faccia con le dittature più oppressive o più sanguinarie. Che la Commissione ONU per i diritti umani sia stata presieduta da un iraniano la dice lunga. Altrettanto eloquente è il bilancio delle risoluzioni dell'Assemblea Generale contro Israele. Il loro numero supera di gran lunga quello della risoluzione critiche verso il complesso degli Stati arabi.

Sotto questo aspetto, l'art. 2 TUE ha anche un significativo valore politico.

Assumendo come presupposto che gli Stati membri dell'Unione sono Stati di diritto, e indicando nel rispetto dello Stato di diritto la condizione per la conservazione dello status di membro dell'Unione europea, l'art. 2 ha anche l'obiettivo, e l'effetto, di assicurare che l'Unione sia un'organizzazione di Stati omogenei, in modo che le maggioranze che di volta in volta si formano siano maggioranze di

soggetti accomunati dagli stessi valori. Una maggioranza che si forma in un consenso di pari.

Solo così si può impedire che l'organizzazione diventi preda di una maggioranza di soci che ignorano o disprezzano lo Stato di diritto.

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN

DEMOCRAZIA E DIRITTI IN EUROPA IN CONTESTI DI TRANSIZIONI E ROTTURE

SOMMARIO: 1. Democrazia e diritti nel loro contesto storico. — 2. Origine del modello di integrazione europea in un contesto di transizioni. — 3. Crisi del modello di integrazione europea in un contesto di rotture. — 4. Prospettive future di fronte alla globalizzazione frammentata e alla seconda amministrazione Trump.

1. *Democrazia e diritti nel loro contesto storico*

Pur essendo una struttura oligarchica nelle sue origini moderne (1), basata sul suffragio censitario, il costituzionalismo ha già fornito, a partire dalla Rivoluzione francese, un principio fondamentale per comprendere il rapporto tra democrazia e diritti. Questo principio è contenuto nell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Secondo tale principio, esiste un rapporto indissolubile tra democrazia e diritti, tale che la garanzia dei diritti dipende non solo dalla loro proclamazione formale, ma anche da una specifica struttura di potere che ne consenta la garanzia. Tale struttura è attualmente la democrazia costituzionale. Non ci possono essere diritti senza democrazia, né può esserci democrazia senza diritti. Questo è ciò che si intende oggi con la formulazione di allora, secondo cui se non c'è separazione dei poteri e non c'è garanzia dei diritti, non c'è costituzione (2). Vale a dire, affinché una costituzione esista, devono essere presenti due elementi fondamentali: la struttura democratica del potere e la garanzia dei diritti. Elementi che non possono essere considerati separatamente e isolatamente.

(1) Secondo l'espressione di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di Diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1988, IX-X.

(2) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La interacción entre democracia y derechos en el constitucionalismo y su proyección supranacional y global*, in AA.VV., *Memoria del III Congreso Internacional de Argumentación Jurídica ¿Cómo argumentar los derechos humanos?* Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2013. Cfr. anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *I contesti ordinamentali della tutela multilivello dei diritti*, in *La cittadinanza europea*, 2/2023.

Non possiamo, pertanto, considerare democratici i processi partecipativi e rappresentativi che ci consentono di contribuire alla volontà comune a qualsiasi livello (territoriale, statale, europeo) se non si fondano simultaneamente sull'idea di democrazia costituzionale, sul rispetto delle minoranze, sulla salvaguardia dei valori fondamentali e, quindi, sulla possibilità di un controllo giuridico delle decisioni che consenta di invalidarle nella misura in cui siano contrarie ai principi che definiscono l'esistenza della comunità politica. In questo modo, possiamo garantire il rispetto dei diritti in una democrazia perché, se i diritti non vengono rispettati, non c'è vera democrazia. Ciò significa che la democrazia serve certamente a partecipare e ad articolare le diverse volontà che esistono all'interno di una comunità politica e, pertanto, serve a qualcosa a cui serve anche il diritto: a risolvere pacificamente i conflitti, affinché possano essere risolti sulla base della democrazia stessa, in modo partecipativo e nel rispetto del pluralismo sociale e politico insito nella società, nonché dei diritti costituzionali.

L'idea di democrazia, così come quella del costituzionalismo, è stata associata ai grandi valori che hanno ispirato il mondo moderno. Ma anche il suo fondamento economico non può essere ignorato: la necessità di costruire mercati nazionali liberando le forze produttive del capitale e del lavoro è stata alla base della grande trasformazione della struttura statale e della creazione dei principi essenziali del costituzionalismo: la sovranità popolare, le libertà di fronte al potere pubblico, l'uguaglianza davanti alla legge, lo stato di diritto e la democrazia come forma di organizzazione politica che garantisce la realizzazione di questi principi. La rivoluzione borghese si realizza attraverso il diritto e la Costituzione, che sono gli strumenti che permettono di superare l'*Ancien Regime*. La dimensione culturale del costituzionalismo, attraverso il sistema di valori che lo ispira, è intrisa di storia, corrisponde alle forze della trasformazione storica e risponde alle esigenze del suo tempo.

La seconda globalizzazione, sviluppatasi nello stesso decennio in cui ebbe inizio il processo di integrazione europea, negli anni '50 del secolo scorso, mette in luce la disuguaglianza dei mercati nazionali e la loro diversa capacità di far fronte al crescente mercato globale. Se l'integrazione europea è stata una storia di successo fino

all'inizio del XXI secolo, è perché ha costruito un mercato europeo in grado di difendere i mercati nazionali degli Stati membri dall'emergente mercato globale, dalla seconda globalizzazione. Allo stesso tempo, l'Europa proteggeva le economie degli Stati membri, ma anche le loro strutture democratiche interne e i sistemi di tutela dei diritti. Questo risultato sarebbe stato conseguito in modo più efficace e efficiente con una maggiore integrazione politica, con uno Stato federale europeo. In questo modo, si sarebbero evitate le perdite di democrazia e di diritti che accompagnavano un modello di integrazione sovranazionale basato sul diritto internazionale piuttosto che sul diritto costituzionale.

Ma nella seconda globalizzazione, nonostante queste carenze dell'integrazione politica europea, è stato ancora possibile conciliare gli interessi comuni degli Stati con lo sviluppo tecnologico e la costruzione del mercato globale. L'integrazione europea ha quindi vissuto un periodo di progressiva espansione nella configurazione di un mercato europeo che ha avviato la transizione da una costituzione economica nazionale a una nascente costituzione economica europea. Tuttavia, non sono stati compiuti progressi sufficienti e questa transizione si è concentrata sulla regolamentazione del mercato, seguendo un percorso che ha reso possibile l'intervento europeo come agente globale, ma limitato alla sola difesa degli interessi comuni degli Stati membri, senza alcuna reale capacità di influenzare il corso della globalizzazione. Ciononostante, la seconda globalizzazione è stata anche, in una certa misura, un'impresa europea; quindi, l'Unione europea è stata in grado di continuare a proteggere le condizioni economiche essenziali che rendono possibili la democrazia e i sistemi dei diritti umani degli Stati membri. Ciò non era estraneo alla posizione ausiliaria delle economie europee nei confronti dell'economia statunitense e al sostegno permanente che il marco forniva al dollaro (3), nonché alla posizione ancora egemonica degli Stati Uniti nei confronti di un'Unione Sovietica in declino e di una Cina in via di sviluppo.

(3) Cfr. M. J. ARJONA SÁNCHEZ, *El euro, entre la nostalgia postmoderna al oro y un supra-federalismo europeo. Un debate constitucional*, Cizur Menor, 2021.

La terza globalizzazione, che si svilupperà essenzialmente nel XXI secolo, non è più un progetto in cui l'Europa parteciperà come attore principale. Piuttosto, si sta delineando sempre più come il risultato dell'interazione tra Stati Uniti e Cina, soprattutto in termini di sviluppo tecnologico. Ciò che stiamo vivendo nel XXI secolo non è una transizione, ma piuttosto una rottura o, meglio, una serie di rotture legate alla configurazione del mercato globale, alla recente frammentazione della globalizzazione e allo sviluppo dell'intelligenza artificiale (4). La regolamentazione del mercato europeo non è più sufficiente a difendere gli interessi comuni degli Stati membri e a proteggere le loro democrazie e i loro sistemi di diritti. Una vera transizione costituzionale, che includa la formazione di una costituzione economica europea, è ora l'unica opzione aperta all'Unione europea nel contesto della terza globalizzazione.

L'Unione europea rappresenta oggi un potere politico inadeguato, basato su una struttura democratica debole e priva di legittimità, che non riesce a svolgere le sue funzioni di protezione delle strutture democratiche degli Stati membri e dei loro sistemi di diritti di fronte alla terza globalizzazione (5). La regolamentazione del mercato non è più sufficiente. Nemmeno nel campo dell'intelligenza artificiale e dei programmi avviati per proteggere la democrazia (il « Piano d'azione per la democrazia europea » e il « Pacchetto per la Difesa della Democrazia » (6)), per rafforzare l'attuazione della Carta dell'UE (7) e garantire lo stato di diritto (8). Assistiamo

(4) Cfr. sulla differenza tra transizione e rottura nel senso in cui questi termini sono qui utilizzati, F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi, transizioni e rotture. Sul futuro del costituzionalismo*, in *PasSaggi Costituzionali*, 2/2024 (*La Costituzione e le transizioni del XXI secolo*, a cura di A. PAPA).

(5) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Democrazia e Stato di diritto nell'Unione europea*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2025.

(6) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul *Piano d'azione per la democrazia europea*, 3 dicembre 2020 e Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Sulla difesa della democrazia*, 12 dicembre 2023.

(7) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2/12/2020.

quotidianamente a come le minacce continuino a crescere e i movimenti populistici stiano espandendo la loro base elettorale, nonostante queste misure. La guerra in Ucraina ha messo in luce tutte le debolezze dell'integrazione europea e la nuova amministrazione Trump sta sfruttando queste debolezze per fare pressione sull'UE e ostacolare l'attuazione della regolamentazione europea, soprattutto in relazione alle grandi aziende tecnologiche che hanno aiutato Trump a prendere il potere (9). L'attuale crisi dell'UE è sistemica ed esistenziale; può essere risolta solo facendo avanzare l'integrazione politica verso un modello federale.

Ci troviamo di fronte a trasformazioni che richiedono nuovi modi di articolare sia la teoria costituzionale sia la riflessione sull'integrazione europea, al fine di comprendere come quest'ultima debba evolversi per adattarsi al nuovo contesto della terza globalizzazione. Per riuscirci, dobbiamo analizzare la storia e osservare come si è sviluppata, perché il modello di integrazione europea elaborato durante la seconda globalizzazione si è rivelato funzionale all'epoca, ma non lo è più. Questa analisi è condotta da una prospettiva federalista europea. La critica all'attuale modello europeo non è di tipo euroscettico, ovvero di promuovere meno Europa, ma piuttosto di far avanzare il processo di integrazione e di promuovere più Europa. Una prospettiva che, basata sui dati offerti dalla realtà e sull'impossibilità per gli Stati europei di affrontare le sfide della globalizzazione da soli o attraverso un'Europa debole, non può che evidenziare l'esigenza di un'integrazione europea in senso federale.

Un'analisi che deve partire da una metodologia ben precisa, abbandonando un approccio incentrato sullo Stato nazionale e aprendosi alla diversità degli spazi costituzionali esistenti in Europa e all'interazione tra essi, nel senso espresso da Peter Häberle (10).

(8) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 17 luglio 2019, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Programma d'azione*.

(9) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Aziende tecnologiche e politica, da Zuckerberg a Musk*, in www.fuoricollana.it, 11 aprile 2025.

(10) Cfr. P. HÄBERLE, *¿Tienen España y Europa una Constitución?*, trad. spagnola di M. Azpitarte Sánchez, Sevilla, 2004. Cfr. anche P. HÄBERLE, *Europa - eine*

La realtà costituzionale non è più solo nella costituzione nazionale; piuttosto, una parte di essa è in Europa, anche quando una costituzione europea non esiste formalmente, perché in Europa esiste una struttura materialmente costituzionale. È quindi necessario distinguere tra diritto costituzionale europeo in senso stretto, ovvero le norme fondamentali dell'UE, e in senso lato, che si riferisce a tutti gli spazi costituzionali che coesistono in Europa, compresi lo spazio statale e gli spazi territoriali, siano essi Länder, regioni o Comunità autonome.

Esiste un'interazione costituzionale molto interessante tra questi spazi perché, sebbene non sempre positiva, ha talvolta reso possibile lo sviluppo e l'ampliamento dei diritti attraverso la regolamentazione europea, tanto che l'Unione europea ha contribuito ad ampliare la base dei diritti in quei Paesi in cui alcuni diritti, come quelli identitari, hanno una minore proiezione. Lo stesso si può dire della democrazia. Possiamo parlare della proiezione della democrazia statale sulla sfera europea e anche dell'influenza della sfera europea sulla democrazia interna, con manifestazioni talvolta negative (come nella crisi finanziaria del 2008) ma altre volte positive (come nel controllo delle regressioni democratiche negli Stati, anche se questo non è sempre stato efficace).

2. *Origine del modello di integrazione europea in un contesto di transizioni*

L'integrazione europea è nata con l'obiettivo di promuovere la pace nel continente e di impedire che si verificassero nuovi conflitti armati tra le nazioni europee. Possiamo affermare con certezza che questo obiettivo è stato raggiunto all'interno dell'Unione europea, sebbene conflitti armati abbiano avuto e continuino ad avere luogo al di fuori dei suoi confini, come nel caso dei Balcani e dell'Ucraina.

Verfassungsgemeinschaft?, in ID., *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, Baden-Baden, 1999, 84 ss.; ID., *Europa como comunidad constitucional en desarrollo*, trad. spagnola di F. BALAGUER CALLEJÓN, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 1/2004, 11-24; P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, 5. Auflage, Baden-Baden-Zürich-St. Gallen, 2008.

Tuttavia, un processo che inizia con uno scopo specifico può in seguito rivelarsi disfunzionale e non riuscire a imporsi o consolidarsi, oppure può manifestarsi come un processo funzionante e, per questo motivo, svilupparsi ed espandersi. Questo è ciò che è accaduto con l'integrazione europea, che ha avuto un'importante fase di proiezione fino alla configurazione dell'attuale Unione europea. Per comprendere perché l'integrazione europea sia stata funzionale agli Stati fin dalle sue origini, dobbiamo collegare il processo di integrazione europea con altri due processi sviluppatisi contemporaneamente: da un lato, il processo di globalizzazione e, dall'altro, il processo di democratizzazione e costituzionalizzazione del potere statale.

In quel momento storico, il potere degli Stati europei si trovò ad affrontare due grandi sfide. Da un lato, la sfida esterna rappresentata dalla globalizzazione, con lo sviluppo di grandi multinazionali che a volte avevano più potere di alcuni Stati. Dall'altro lato, lo Stato costituzionale raggiunge la piena maturità, consolidando strutture pienamente democratiche non solo nei processi politici, ma anche attraverso controlli giurisdizionali che, nel primo dopoguerra, erano stati tentati senza successo a causa dell'ascesa al potere del fascismo. Ci troviamo quindi in una situazione in cui si stanno compiendo progressi verso la piena democratizzazione dello Stato, ma allo stesso tempo si sta riducendo la manovrabilità dei leader statali, sottoponendoli a controlli politici e giurisdizionali. Gli Stati stanno quindi sperimentando due percorsi che riducono la manovrabilità dei loro governanti: da un lato la globalizzazione e dall'altro la piena democratizzazione dello Stato e la sua costituzionalizzazione attraverso costituzioni normative.

L'integrazione europea, di fronte al processo di globalizzazione e democratizzazione, amplierà il margine di manovra che le autorità statali hanno perso. Per questo motivo, sarà così funzionale per gli Stati. Sappiamo come lo faccia in relazione al processo di globalizzazione, perché continuiamo a vedere esempi della sua efficacia, sebbene non nella misura necessaria per affrontare i rischi delle sfide poste dai principali attori globali del XXI secolo. Ma, allora come oggi, sappiamo che l'unione fa la forza e che un mercato forte ci

permette di imporre condizioni agli attori globali che i mercati più piccoli di ogni Stato membro non possono imporre.

Lo stiamo vedendo continuamente, soprattutto con le sanzioni imposte alle aziende tecnologiche, i principali attori globali del nostro tempo, come *Google* o *Facebook*. Sanzioni che ci permettono di controllare almeno alcuni degli effetti più disfunzionali generati da queste aziende tecnologiche. L'aumento delle dimensioni del mercato attraverso l'integrazione europea consente di accrescere il potere economico e, di conseguenza, anche il potere politico che gli Stati europei non hanno quando agiscono singolarmente e che possono esercitare attraverso l'integrazione europea.

La seconda sfida per gli Stati è stata il processo di costituzionalizzazione e democratizzazione, che sottopone tutti i poteri pubblici alla Costituzione statale e stabilisce quindi controlli giuridici accanto a controlli politici sviluppati in una sfera pubblica democratica. Questi controlli consentono la risoluzione democratica dei conflitti politici, ma allo stesso tempo riducono il raggio d'azione dei leader statali.

Ciò che il processo di integrazione fa è aggirare questi controlli trasferendo in Europa i conflitti interni, precedentemente soggetti a processi decisionali democratici all'interno dello Stato. Dobbiamo ricordare a questo proposito che, come ha sottolineato Luigi Ferrajoli, una delle caratteristiche dello Stato nazionale è quella di essere stato in grado di combinare la limitazione della sovranità e l'attuazione dei principi democratici nella sfera interna con l'esercizio della sovranità e l'assenza di sottomissione a criteri democratici nella sfera internazionale (11).

In effetti, il costituzionalismo raggiunge la sua piena maturità con l'idea di democrazia costituzionale, che rende tutti i poteri dello Stato soggetti alla Costituzione. Ciò implica, come ha sottolineato C.J. Friedrich, l'impossibilità di esercitare il potere sovrano all'in-

(11) Mentre lo Stato nazionale liberaldemocratico si basava internamente sulla sottomissione di tutti i poteri pubblici allo stato di diritto e alla rappresentanza popolare, nei suoi rapporti esterni rimaneva libero da qualsiasi limitazione giuridica. Cfr. L. FERRAJOLI, *Más allá de la soberanía y de la ciudadanía: un constitucionalismo global*, in *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, 9/1998, 175.

terno dell'ordine costituzionale (12), riducendo l'esercizio della sovranità al momento costituente, come ha sottolineato M. Kriele (13), e creando un legame indissolubile tra democrazia e Stato di diritto all'interno dell'ordine costituzionale, tale che nessuno dei due è comprensibile senza l'altro. Al contrario, il modello di integrazione europea si basa sulla logica del diritto internazionale e spezza il legame tra democrazia e Stato di diritto, poiché il processo di integrazione europea non possiede le caratteristiche di una democrazia pluralista ed è essenzialmente legittimato dal suo status di comunità di diritto. Ciò spiega l'eccessiva crescita della dimensione

(12) Gli atti di sovranità non sono ammissibili perché tutti i poteri dello Stato sono soggetti alla legge. C.J. FRIEDRICH metterà in guardia dai rischi derivanti dal considerare il principio di sovranità compatibile con l'ordinamento costituzionale. Per J. FRIEDRICH nella democrazia costituzionale non esiste un sovrano, né è necessario che esista, poiché la costituzione attribuisce determinate attività e funzioni a vari organi. Tutti gli organi competenti, chiamati a collaborare ai compiti statali, sono chiaramente limitati alle funzioni loro assegnate dalla Costituzione (C. J. FRIEDRICH, *Demokratie als Herrschafts— und Lebensform*, 1959, trad. spagnola di C. ZABAL, *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, 1961, 36-37 e *passim*).

(13) L'incompatibilità tra sovranità popolare e democrazia nell'ordinamento giuridico implica, di fatto, la riduzione della sovranità popolare all'unica area in cui si può riscontrare un potere illimitato nello Stato costituzionale: il potere costituente. Nella formulazione di Kriele, « *Die verfassungsgebende Gewalt ist für den Verfassungsstaat die einzige souveräne Gewalt, die es gibt. Innerhalb des Verfassungsstaates gibt es keinen Souverän: Es gibt zwar im Absolutismus, der aber gerade das Gegenstück zum Verfassungsstaat ist* » (M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, 1975, 4^a ed., Opladen, 1990, 87. Il popolo agisce come potere sovrano quando esercita la funzione costituente, ma questo potere si esercita solo nell'atto stesso di creare la costituzione, 113. Lo stesso non vale nell'ambito dell'ordinamento costituzionale: « *es gibt innerhalb des Verfassungsstaates keinen Souverän, d.h. niemanden, der Souveränität besitzt, also die zumindest latente, im Einzelfall als Ultima Ratio hervortretende ungeteilte, unbedingte, unbeschränkte Macht, Recht zu durchbrechen und zu schaffen. Mehr noch: das Vorhandensein eines Souveräns in diesem Sinne einerseits und der Verfassungsstaat andererseits sind zwei polare, einander ausschließende Gegensätze; mit anderen Worten: Die Vorstellung eines Souveräns ist revolutionärer Sprengstoff gegen den Verfassungsstaat* », 112. Pertanto, in risposta ai concetti che difendono la persistenza della sovranità, questo autore affermerà: « *Indessen gibt es im Verfassungsstaat nur Kompetenzen, die vom vorgegebenen Verfassungsrecht umgrenzt sind. Die Staatsgewalt ist auf Organe verteilt, und jedes Organ hat nur diejenige Rechtsmacht, die ihm von der Verfassungsordnung zugewiesen ist* », 112.

giuridica dell'integrazione rispetto a quella politica (14). Il modello di integrazione si basa sullo spostamento dei conflitti politici, che in precedenza venivano risolti democraticamente all'interno degli Stati, in Europa, dove vengono risolti attraverso meccanismi tipici del diritto internazionale, ora convertiti in diritto sovranazionale.

Spostare i conflitti interni in Europa ha diverse conseguenze. Da un lato, le aree su cui in precedenza il controllo era esercitato nell'ambito del quadro costituzionale e democratico interno sono ora soggette al diritto internazionale e, quindi, all'accordo tra gli Stati. Ciò significa che le politiche non possono essere controllate in Europa perché si basano sulla libera decisione degli Stati, mentre all'interno degli Stati non possono essere controllate perché queste questioni sono state elevate a status europeo. Ogni volta che si è tentato di controllare queste politiche (si pensi, ad esempio, ai processi di riconversione industriale degli anni '80), si è detto che non era possibile perché le decisioni provenivano dall'Europa. Ciò ripristina in gran parte il potere di manovra dei leader statali che si sono riuniti per concordare all'unanimità decisioni che avrebbero comportato significative tensioni politiche o che non avrebbero potuto essere concordate nell'ambito del quadro democratico e costituzionale interno.

Un altro effetto di questo spostamento del conflitto dalla sfera interna a quella europea è che ne modifica la natura, trasformandolo in un conflitto nazionale contro l'Europa, attribuendo a questa la responsabilità delle decisioni prese. Le decisioni vengono adottate dai leader degli Stati riuniti in Europa, ma vengono attribuite alle istituzioni europee (e applicate attraverso il diritto europeo) in modo ingannevole, potremmo dire, perché l'Europa, in realtà, non è altro che gli Stati stessi.

Non esiste una sfera decisionale europea in questo modello di integrazione, in cui i cittadini decidano democraticamente sulla base

(14) Manca anche la struttura del potere statale legittimata da una democrazia pluralista. Quindi, come sottolinea V. Gessner, il discorso giuridico europeo sembra ispirarsi soprattutto al paradigma di Walter Hallstein della Comunità europea come *Rechtsgemeinschaft*: la Comunità è creata da atti giuridici e la sua unica arma è il diritto, poiché non esiste un'infrastruttura amministrativa o una polizia che obblighi a implementare le decisioni., V. GESSNER, *La cultura como dimensión de la integración jurídica europea*, in *Psicología Política*, 4/1992, 49.

dei dibattiti europei e in relazione agli interessi europei. Inizialmente non ce n'era e non esiste ancora. I rappresentanti di ogni Stato continuano a riunirsi a livello europeo per difendere gli interessi dei propri Stati, e la cittadinanza europea è, in realtà, una cittadinanza nazionale proiettata sull'Europa, non una vera e propria cittadinanza europea (15).

Infine, un altro effetto di questo trasferimento del conflitto interno all'Europa, in assenza di una democrazia pluralista simile a quella statale, è che la possibilità di costruire un'identità europea risulta straordinariamente indebolita. Gli Stati continuano a controllare il processo di integrazione e a strumentalizzarlo per i propri interessi, ma non prendono in considerazione l'idea di orientarsi verso un modello federale. Per questo motivo, questa difficoltà nella costruzione di un'identità europea, derivante dal fatto che alle istituzioni europee viene attribuita la responsabilità di decisioni che potrebbero risultare difficili da prendere all'interno della sfera democratica interna, è anche funzionale per loro.

In breve, il modello di integrazione europea si è configurato fin dall'inizio come una formulazione molto utile per gli Stati, perché consente loro di esercitare il potere politico senza controllo né responsabilità, « delocalizzando » le decisioni al di fuori dei loro sistemi costituzionali e democratici. Ciò genera un'inevitabile regressione democratica a livello nazionale e ostacola l'evoluzione democratica delle istituzioni europee, impedendo la costruzione di un'identità europea. Questo modello, che ha avuto un grande successo durante la seconda globalizzazione perché ha permesso anche di confrontarsi con gli attori globali dell'epoca, le grandi multinazionali, entrerà in crisi con la terza globalizzazione.

3. *Crisi del modello di integrazione europea in un contesto di rotture*

Da una prospettiva democratica, il modello di integrazione europea era, e rimane in larga misura, un modello « ingannevole »,

(15) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costruzione di un'identità cittadina europea*, in R. TORINO, E. CALZOLAIO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, Roma, 2020.

che attribuiva la responsabilità delle decisioni statali alle istituzioni europee. Era anche, e rimane, un modello che indebolisce la democrazia interna degli Stati e, allo stesso tempo, non trasferisce le decisioni ai processi democratici a livello europeo. Ha servito e continua a servire da alibi per espandere la capacità di gestione politica delle autorità nazionali e, come tale, si è dimostrato un modello funzionale per gli Stati durante la seconda globalizzazione.

Ma il XXI secolo cambierà radicalmente il contesto globale con l'accelerato sviluppo della terza globalizzazione. Si tratta di una trasformazione che altera persino le variabili di spazio e tempo così come erano state percepite fino ad allora. Da una prospettiva democratica, influenza le coordinate entro cui opera la politica, spostando gran parte del potere politico al di fuori dello stato a favore di attori globali, siano essi speculatori finanziari o aziende tecnologiche, che hanno esternalizzato il potere statale. Qui, chiaramente, ci manca l'Europa, un'Europa che, anziché essere un fattore di indebolimento della democrazia interna, avrebbe dovuto essere, fin dall'inizio del XXI secolo, un'Europa federale, se fossimo diventati consapevoli della portata dei problemi che avremmo dovuto affrontare in questo periodo storico.

Un'Europa integrata avrebbe evitato i terribili effetti della crisi finanziaria e avrebbe anche gestito meglio la crisi sanitaria fin dall'inizio (anche se la gestione della crisi sanitaria non può essere considerata negativa a livello europeo) (16) e forse avrebbe esercitato un controllo migliore sulle grandi aziende tecnologiche. Queste aziende hanno interferito nei processi elettorali in tutto il mondo dal 2016 attraverso la propaganda subliminale e la configurazione nascosta dei loro algoritmi, che favoriscono i movimenti populistici, riuscendo a indebolire e, in gran parte, a decostruire lo spazio pubblico attraverso procedure algoritmiche che producono l'effetto bolla (17), mettendo radicalmente in conflitto i diversi settori sociali.

(16) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La gestione della crisi epidemiologica a livello europeo e internazionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *L'emergenza pandemica da covid-19 nel dibattito bioetico*, vol. 2, Milano, 2021.

(17) E. PARISER, *The Filter Bubble*, Londra, 2011.

Un'Europa federale avrebbe potuto affrontare in modo più efficace le sfide della terza globalizzazione. Ciò non esclude gli sforzi che l'Unione europea sta compiendo per cercare di arginare i problemi causati dalle grandi aziende tecnologiche (18). Ad esempio, sono già state implementate misure molto importanti per la regolamentazione dei servizi digitali, dei mercati digitali e dell'intelligenza artificiale (19). Pertanto, nonostante le sue carenze, possiamo affermare che sta svolgendo un lavoro importante in questo ambito. Tuttavia, è ancora insufficiente in quanto si limita alla regolamentazione del mercato, senza avere la capacità politica di agire come agente globale. Inoltre, è proprio questa mancanza di capacità politica di agire come agente globale che sta creando difficoltà nell'applicazione pratica di tale regolamentazione nelle attuali condizioni di globalizzazione frammentata, soprattutto dal momento dell'insediamento della nuova amministrazione Trump nel gennaio 2025.

Il crollo del modello di integrazione europea è stato evidente nella crisi finanziaria del 2008. In quel momento, la maschera europea che gli Stati usavano per costruire un alibi che avrebbe permesso loro di attuare politiche impopolari attribuite all'Europa è crollata perché è diventata realtà. Fino ad allora era stata un alibi, ma con la crisi finanziaria del 2008 è diventata realtà perché in quel momento regole assolutamente inaccettabili dal punto di vista democratico e costituzionale sono state imposte in tutta Europa dagli Stati con maggiore capacità economica. Il pareggio di bilancio, che è una regola di buon governo, è stato orientato a limitare la spesa e tagliare i diritti invece che ad aumentare le entrate attraverso, ad esempio, la lotta alla frode fiscale (20). Queste limitazioni e tagli hanno avuto i loro effetti negativi anni dopo, come è accaduto con il diritto alla salute, con la crisi pandemica del 2020.

Il pareggio di bilancio non si basava sui termini della costituzione economica dello Stato, poiché quest'ultima è completamente

(18) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La costituzione dell'algoritmo*, Milano, 2023.

(19) Quest'ultima solo un anno fa: Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024.

(20) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisis económica y crisis constitucional en Europa*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98/2013.

scomparsa durante la crisi finanziaria, e queste regole sono state imposte attraverso l'Unione europea da Stati con maggiore capacità economica, che non hanno dovuto affrontare una crisi di bilancio perché erano riusciti a controllare i propri *deficit*. Altri Paesi al di fuori dell'area dell'euro hanno reagito meglio alla crisi perché avevano più margine di manovra, mentre Stati come Italia, Portogallo, Grecia e Spagna hanno dovuto accettare condizioni irragionevoli dal punto di vista degli standard costituzionali e democratici.

La crisi finanziaria si è sviluppata in modo molto negativo per l'immagine dell'Unione europea, generando un aumento dell'euro-scetticismo e del populismo. Questa erosione dell'idea di Europa è stata successivamente tentata di essere compensata con l'attuazione del Pilastro Sociale Europeo (21). Ma la verità è che si è trattato di una crisi sistemica che avrebbe potuto essere evitata e che ha minato l'idea di Europa come comunità di diritto, poiché molte decisioni non sono state adottate attraverso procedure normative europee, ma attraverso azioni informali.

Analogamente, si è verificato un terribile deterioramento della democrazia all'interno degli Stati membri più colpiti dalla crisi, lasciando i loro sistemi costituzionali in sospeso. A cominciare dai diritti politici dei cittadini, poiché votavano, ma poi non importava cosa votassero perché le politiche europee dovevano sempre essere attuate. In realtà, la vera responsabilità della crisi, che aveva a che fare con la cattiva costruzione politica dell'euro, è stata ignorata.

L'impossibilità di affrontare i problemi a livello interno in modo democratico e l'imposizione autoritaria delle politiche europee hanno innescato una crisi democratica che risuona ancora oggi in alcuni Stati membri. La reazione del « non ci rappresentano » a quanto accadeva nella sfera pubblica, dove venivano attuate politiche non adottate democraticamente e decisioni imposte dall'esterno, nemmeno dall'Europa, ma, a volte, da oscure agenzie di *rating* che decidevano i tassi di interesse da pagare per collocare il debito sovrano di ciascun Paese. Lo *spread* sui titoli di Stato tedeschi

(21) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La prospettiva spagnola sul pilastro sociale europeo*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, *Federalismi.it*, 4/2018.

influenzava le politiche interne e tutto ciò era legato al fatto che l'appartenenza all'Eurozona comportava l'impossibilità di emettere moneta liberamente. Di conseguenza, gli obblighi finanziari non potevano essere soddisfatti come faceva l'Inghilterra, per esempio, tramite la Banca d'Inghilterra, ma si doveva invece ricorrere al mercato del debito.

La crisi finanziaria ha generato un'immagine negativa dell'Europa, accompagnata anche da un'immagine negativa della democrazia. Probabilmente una delle conseguenze inaspettate delle tensioni di quel periodo è stata la *Brexit*, sebbene il Regno Unito non facesse parte dell'Eurozona e non abbia risentito così intensamente della crisi finanziaria. La *Brexit* potrebbe quindi essere considerata la manifestazione finale della crisi finanziaria del 2008 e la prima della crisi tecnologica e democratica che si svilupperà dal 2016 in poi, e nella quale siamo ancora immersi. La crisi finanziaria ha gettato le basi, con il « non ci rappresentano », affinché le questioni democratiche emergessero in seguito in tutta la loro intensità attraverso la spinta che le aziende tecnologiche hanno dato ai movimenti populistici attraverso i loro social network e le applicazioni internet.

Fu nel 2016 che questa nuova crisi emerse con l'intervento di *Cambridge Analytica* e *Facebook* nel referendum sulla *Brexit* e nelle elezioni presidenziali statunitensi. In quella crisi, assistemmo a qualcosa di ancora peggiore di quanto accaduto nella crisi finanziaria, che fu un processo di esternalizzazione delle decisioni economiche e un collasso della costituzione economica nazionale. Perché nella crisi tecnologica e democratica del 2016, ciò che si verificò fu l'interferenza nei processi democratici da parte di *Facebook* e *Cambridge Analytica* per decidere, ad esempio, chi sarebbe stato il presidente degli Stati Uniti. Con la crisi democratica del 2016, le aziende tecnologiche acquisirono il potere di decidere chi avrebbe governato gli Stati Uniti o il Brasile, tra gli altri Paesi (22).

Oltre all'interferenza nei processi elettorali, le aziende tecnologiche hanno generato una trasformazione fondamentale dei processi

(22) F. BALAGUER CALLEJÓN, *Le due grandi crisi del costituzionalismo di fronte alla globalizzazione nel XXI secolo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Passato, presente e futuro del costituzionalismo e dell'Europa*, Padova, 2019, 59-82.

di comunicazione che porta a una frammentazione e radicalizzazione dello spazio pubblico, aggravando così la crisi democratica e promuovendo movimenti populistici. L'idea che « non ci rappresentino » sarà rafforzata dai *social network* nelle loro varie forme populiste. I movimenti populistici offrono soluzioni facili ai problemi e i loro interessi coincidono con quelli delle aziende tecnologiche, poiché l'instabilità politica e il dibattito costante sui *social network* incoraggiano un'interazione costante con le applicazioni Internet di queste aziende, consentendo loro di ottenere maggiori entrate attraverso la vendita pubblicitaria.

L'involutione democratica è accompagnata da una destrutturazione dei processi di comunicazione, alimentata principalmente dai *social network* e dalle applicazioni internet delle grandi aziende tecnologiche (23). Queste aziende non hanno alcun interesse politico specifico in alcun partito politico. Nessuno può accusare *Facebook* di promuovere l'estrema destra, ad esempio, perché non la promuove sempre; lo fa solo dove può generare maggiore instabilità e provocare una maggiore interazione con le sue applicazioni. Se ha bisogno di promuovere altri settori politici altrove per lo stesso scopo, lo farà perché gli algoritmi di *Facebook* lavorano per attirare l'attenzione del pubblico e vendere pubblicità, poiché *Facebook* vive grazie alla pubblicità (24). Maggiore è l'attenzione del pubblico che attira, maggiori saranno i ricavi pubblicitari che genererà, ed è per questo che promuove un dibattito continuo, in modo che gli utenti dei *social network* vi partecipino costantemente.

Il modello di *business* delle grandi aziende tecnologiche è alla base dell'intero processo distruttivo contro la democrazia degli ultimi anni, con la disinformazione, la frammentazione e la radicalizzazione che questo modello comporta. Attrarre l'attenzione del pubblico per ottenere maggiori profitti non si ottiene con algoritmi che tendono a promuovere le posizioni più prudenti o razionali nello

(23) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *The Impact of the New Mediators of the Digital Age on Freedom of Speech*, in S. HINDELANG, A. MOBERG (eds.), *Yearbook of Socio-Economic Constitutions*, Berlin, 2022.

(24) Il 98% delle sue entrate deriva dalla pubblicità. Cfr. C. GALINDO, *Las grandes tecnológicas consolidan su liderazgo tras dos años de pandemia*, in *El País*, 5 febbraio 2022.

spazio pubblico. Si tratta, quindi, di un problema strutturale che riguarda anche la configurazione della società tecnologica nel contesto della terza globalizzazione e che sarà ulteriormente aggravato dall'intelligenza artificiale generativa, al punto che applicazioni come *ChatGPT* sono state introdotte sul mercato senza un monitoraggio preventivo degli effetti che possono produrre. Effetti che stiamo già osservando e che sono terribilmente disfunzionali perché comportano la diffusione illimitata della disinformazione a livelli che non avremmo potuto immaginare.

Questo rappresenta un serio problema per il futuro, poiché tutti i danni finora causati da *Facebook* ai processi politici e comunicativi democratici possono essere ampiamente oltrepassati dai danni che l'intelligenza artificiale generativa, in particolare applicazioni come *ChatGPT*, può causare. L'intelligenza artificiale generativa ha un potenziale enorme per distruggere lo spazio pubblico diffondendo disinformazione su una scala mai vista prima. Questo effetto non ha precedenti in nessun altro utilizzo dell'intelligenza artificiale e non ha nulla a che vedere con le significative ma limitate disfunzioni che *Facebook* e i *social media* stanno causando in ambito politico e sociale. Ha una dimensione sistemica e colpisce elementi strutturali dei sistemi economici, legali e tecnologici (25).

Per affrontare tutti questi problemi posti alle democrazie europee dalle grandi aziende tecnologiche, gli Stati hanno una capacità di intervento limitata. Le risposte devono essere prevalentemente europee e, per essere efficaci, è necessario orientarsi verso un nuovo modello di integrazione che superi le carenze di quello attuale. Un modello con una maggiore integrazione politica basato sul federalismo e sulla democrazia a livello europeo. L'Unione europea ha urgente bisogno di un potere politico che le consenta di agire come attore globale al pari di Cina e Stati Uniti. Deve avere la capacità di promuovere lo sviluppo tecnologico nell'ambito dell'intelligenza artificiale, di dotarsi di una politica di difesa europea, di monitorare gli attori globali che operano in Europa e di garantire la democrazia e i diritti all'interno dello spazio europeo.

(25) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, M.L. BALAGUER CALLEJÓN, *Verdad e interpretación en la sociedad digital*, Cizur Menor, 2023.

4. *Prospettive future di fronte alla globalizzazione frammentata e alla seconda amministrazione Trump*

Tutte le sfide alla democrazia e ai diritti nei primi due decenni del XXI secolo sono state esacerbate dalla crisi sanitaria, sebbene inizialmente alcuni, erroneamente, pensassero che la pandemia avrebbe rallentato la globalizzazione e rivitalizzato il potere statale (26). Al contrario, le aziende tecnologiche hanno registrato una crescita significativa, indebolendo ulteriormente gli Stati, al punto da non solo controllare i processi di comunicazione globali, ma anche rivaleggiare con il potere economico di grandi economie mondiali come l'Italia o il Brasile (27). Nel frattempo, la crisi sanitaria e la guerra in Ucraina hanno intensificato la tendenza già prevalente (dovuta alle tensioni tra Stati Uniti e Cina) a frammentare la globalizzazione ordinandola in base alle affinità geopolitiche delle maggiori potenze. Questa tendenza ci costringe a riconsiderare la questione della democrazia e dell'integrazione europea in questo contesto globale.

Che il modello di integrazione europea sia stato completamente superato dalla storia è un fatto che si è visto nelle suddette crisi del XXI secolo ed è evidente anche nella crisi attuale, scatenata dalla guerra in Ucraina. L'Europa dovrebbe essere un attore globale, ma non lo è, e sta attraversando una vera e propria crisi esistenziale che supera in gravità qualsiasi crisi precedente. La questione ora è come l'Europa possa sviluppare un ruolo globale nel mondo al di là delle sue capacità di regolazione del mercato, che sono importanti ma non decisive. Affinché l'Europa svolga un ruolo attivo nella difesa della democrazia e dei diritti nel contesto globale, deve avere autonomia politica a livello globale.

Tuttavia, per avere autonomia politica, deve anche disporre delle condizioni che la rendano possibile. Per avere autonomia

(26) Cfr. la critica di questi approcci in F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi sanitaria, globalizzazione e diritto costituzionale*, in Atti della giornata di studi in onore di Paolo Ridola, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 10/2019, 795 ss.

(27) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Desafíos globales de las grandes compañías tecnológicas*, in M. ARAGÓN REYES, D. VALADÉS RÍOS, J. TUDELA ARANDA (COORDS.), *Derecho constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades*, Zaragoza, 2023.

politica, deve avere autonomia economica, autonomia tecnologica, autonomia militare ed autonomia energetica. Purtroppo, la situazione attuale è che l'Unione europea è ancora in larga misura dipendente dalla Russia nel suo settore energetico. Dipende dagli Stati Uniti e dalla Cina in ambito tecnologico, e lo stesso vale per la sfera economica, dove dipende principalmente dalla Cina, mentre in ambito militare dipende dagli Stati Uniti. La domanda è: come costruiremo un'Europa politicamente autonoma se i nostri principali concorrenti nel contesto globale sono coloro che possono realmente influenzare e decidere in tutti gli ambiti in cui l'Europa dovrebbe decidere di raggiungere l'autonomia politica?

L'unica soluzione a questa situazione è un passaggio radicale dal modello di integrazione a un modello federale europeo. Questa è l'unica alternativa possibile, non per risolvere i problemi, ma per creare le condizioni che consentano di affrontarli con una vera autonomia politica europea. Questa autonomia politica deve basarsi sulla costruzione di uno spazio decisionale europeo incentrato sugli interessi europei, uno spazio democratico che funzioni allo stesso modo delle democrazie all'interno degli Stati. Un sistema democratico opera su un processo politico basato sul pluralismo politico, in cui esiste una tensione essenziale, una linea che definisce le caratteristiche della democrazia pluralista: la tensione tra maggioranza e minoranza, tra maggioranza e opposizione. Questa non esiste ancora in Europa perché non è stato costruito un processo politico di tale natura. Ci sono ancora autori che continuano a ricercare il popolo europeo e che propongono, come se fossimo nel XVIII secolo, nel quadro di uno Stato nazionale, che un popolo europeo debba essere sviluppato per costruire una comunità politica europea.

In realtà, non abbiamo bisogno di un popolo europeo per far avanzare il processo di integrazione verso un modello federale. L'Europa si fonda su molti popoli a livello statale e sub-statale, e per la costruzione politica dell'Europa abbiamo bisogno di una democrazia pluralista. La costruzione dell'Europa non dipende dal soggetto, ma dal metodo. Dobbiamo garantire che non siano gli Stati a decidere, ma piuttosto che tutti i cittadini europei decidano sulle questioni europee nei processi decisionali europei attraverso il Par-

lamento europeo e, ove opportuno, attraverso procedure referendarie a livello europeo quando devono essere prese decisioni fondamentali per l'Europa. La democrazia non si costruisce generando un popolo europeo, tra le altre ragioni perché non sembra fattibile costruire un « popolo » europeo. Piuttosto, una società europea pluralista, una cittadinanza europea con capacità decisionale, esisterà se costruiremo processi politici che consentano all'Europa di essere una vera democrazia. Questo non esiste ancora e, inoltre, data la debolezza della democrazia in alcuni Stati con governi illiberali, sembra sempre più difficile da raggiungere.

Uno Stato federale europeo non permetterebbe la presenza al suo interno di Stati che violino in modo permanente i diritti fondamentali, i diritti delle minoranze e lo Stato di diritto. Anche da questa prospettiva, uno Stato federale europeo pienamente democratico sarebbe necessario per affrontare i problemi che ci troviamo dinanzi e per garantire un'autentica democrazia sia a livello europeo che statale. Fino a quel momento, continueremo a parlare di democrazia in senso molto critico, perché ciò a cui stiamo assistendo sono processi di regressione democratica che non si arrestano, ma anzi avanzano gradualmente, occupando spazi decisionali sempre più ampi.

L'esperienza delle precedenti regressioni democratiche dovrebbe servire da riferimento. Di fronte alle terribili esperienze dei regimi fascisti, hanno funzionato finora anticorpi molto efficaci nel prevenire l'attuazione di nuovi sistemi totalitari.

Uno degli anticorpi più importanti è stata proprio la costituzione normativa, basata sull'idea di democrazia costituzionale. Un altro di questi anticorpi è stata l'integrazione europea, che ha permesso di stabilire un nuovo livello di controllo su possibili regressioni democratiche. La globalizzazione stessa ha agito anche come anticorpo, nella misura in cui ha indebolito il potere degli Stati nazionali, rendendo più difficile lo sviluppo di regimi totalitari.

Ma tutti questi anticorpi si stanno ora indebolendo. In primo luogo, l'integrazione europea, perché non sta avanzando come dovrebbe in un momento in cui l'accelerazione del tempo storico richiede una maggiore integrazione per affrontare le attuali sfide del contesto globale. Da parte sua, la globalizzazione sta attraversando

un processo di modulazione orientato in base ad affinità geopolitiche che tende a garantire catene di approvvigionamento e a formare grandi blocchi guidati in parte da Stati Uniti e Cina. Infine, lo Stato costituzionale indebolito dalla configurazione dei processi di comunicazione e dello spazio pubblico da parte delle grandi aziende tecnologiche e dalla loro promozione di movimenti populistici sui *social network* e sulle applicazioni internet.

Per comprendere la sfida che i populismi pongono alla democrazia, possiamo tornare a un discorso di Norberto Bobbio pronunciato il 2 giugno 1976, in occasione del trentesimo anniversario della proclamazione della Repubblica Italiana. Questo discorso, inedito, è stato pubblicato nel 2021 sul quotidiano *La Repubblica*. In quel testo, intitolato « Ora e sempre antifascisti » (28), Norberto Bobbio affermava che esiste una differenza essenziale tra un sistema democratico e un sistema totalitario. Un sistema democratico consente di correggere gli errori attraverso processi democratici, senza cambiare il sistema stesso, cosa che non accade in una dittatura, che può solo essere eliminata. In effetti, possiamo constatarlo in qualsiasi democrazia perché, se si commette l'errore di eleggere un *leader* che ottiene scarsi risultati, quell'errore può essere corretto nel successivo processo elettorale. Al contrario, i regimi totalitari non consentono la correzione degli errori, quindi bisogna combatterli per rovesciarli.

Per concludere questo testo, vorrei accennare, sulla base della riflessione di Bobbio sul fascismo, alla situazione molto particolare del populismo. Ciò che il populismo fa è posizionarsi al confine tra democrazia e dittatura, al fine di sfruttare i vantaggi che entrambi i regimi possiedono per i propri scopi. In questo modo, sfrutta il regime democratico, svuotandolo dei suoi contenuti per perpetuarsi al potere, ma senza arrivare a instaurare una dittatura che possa generare un'opposizione frontale per rovesciarla (29). Questa peculiarità è ciò che lascia i cittadini disarmati, perché non combattono

(28) N. BOBBIO, *Ora e sempre antifascisti*, 1976, parzialmente pubblicato in *La Repubblica*, 1° giugno 2021.

(29) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Interpretacion constitucional y populismo*, in *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 33/2020. Cfr. anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *Europa como sociedad abierta en el contexto global*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI, A. PÉREZ

contro i populismi come combatterebero contro il fascismo, giacché non percepiscono di trovarsi ancora in un sistema dittatoriale

Questo è anche il motivo per cui il populismo è particolarmente dannoso per la democrazia, perché opera all'interno della costituzione per distorcerla. Il populismo utilizza i processi democratici per annullare la democrazia, ed è per questo che, in questo periodo di regressione democratica, dobbiamo prestare molta attenzione alle forme di populismo che emergono, giacché sono particolarmente pericolose. È pericoloso anche per il suo orientamento antieuropeo, che si può dire usi contro l'Europa le stesse tattiche che usa contro la democrazia, strumentalizzandola per i propri fini, tanto antieuropei quanto antidemocratici.

La nuova amministrazione Trump sta rafforzando i movimenti populistici in Europa, in linea con quanto le grandi aziende tecnologiche fanno da molti anni. L'obiettivo è indebolire ulteriormente l'Europa attraverso l'uso delle sue capacità geopolitiche e tecnologiche. L'Europa non è più percepita come un alleato, ma piuttosto come una colonia che deve sottomettersi senza riserve alle richieste della nuova amministrazione Trump. In particolare, alla limitazione dell'applicazione della regolamentazione europea dell'intelligenza artificiale e delle aziende tecnologiche, per favorire i propri interessi economici (30).

La crisi esistenziale dell'Unione europea generata dalla frammentazione della globalizzazione e dalle tensioni geopolitiche, dalla crescita dei movimenti populistici negli Stati membri, dalla persistenza di governi illiberali che non sono stati combattuti e dalla guerra in Ucraina. Tutti questi elementi devono essere considerati dal punto di vista delle minacce alla democrazia e ai diritti in Europa. La nuova amministrazione Trump ha aggravato questa crisi e la sta portando a un punto di non ritorno, rendendo necessario affrontare la situazione e compiere progressi decisivi nell'integrazione politica europea prima che sia troppo tardi.

MIRAS, E.C. RAFFIOTTA, S. ROMBOLI, G.M. TERUEL LOZANO (coords.), *Europa, società aperta*, vol. I, *Problemi attuali e prospettive future*, Napoli, 2022.

(30) Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *La regolamentazione digitale europea nel nuovo contesto globale*, in *Lacittadinanzaeuropeaonline*, 2/2025.

L'Unione europea deve completare le transizioni in sospeso per affrontare le rotture della terza globalizzazione. La transizione dall'attuale modello di integrazione a un modello federale basato su una costituzione federale. La transizione dalla mera regolamentazione del mercato a una costituzione economica europea che renda possibile una politica economica europea in un contesto globale sempre più complesso. Queste transizioni non sono, di per sé, soluzioni alle debolezze dell'Unione europea, ma rappresentano gli strumenti che consentiranno di trovare tali soluzioni.

SPYRIDON FLOGAITIS

IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA, GLI STATI MEMBRI E LA DEMOCRAZIA

È mia intenzione suddividere l'intervento in tre brevi parti.

Nella prima tratterò dell'Unione europea e, in particolare, del processo di integrazione.

Nella seconda mi occuperò degli Stati membri e del loro comportamento nell'ambito di questo processo di integrazione.

Infine, mi soffermerò sugli Stati moderni, sull'Europa e sulla democrazia.

In primo luogo, quanto all'Unione europea, occorre ricordare che in Italia, precisamente a Roma, sono stati firmati i trattati fondamentali che tuttora sono alla base dell'ente sovranazionale.

A quel tempo — nell'Europa del secondo dopoguerra, mentre la Germania e la Francia cercavano di superare le rispettive difficoltà — i Paesi decisero di firmare quei trattati che oggi costituiscono la base, le radici, dell'Unione europea. Va detto che, originariamente, si trattava di un progetto atlantico, ma noi europei tendiamo a dimenticarlo.

In quel momento storico gli Stati decisero di dare avvio ad un processo di integrazione. Abbiamo preso le mosse da un trattato internazionale, cioè, firmato da Stati sovrani. Tuttavia, questi trattati contenevano già l'idea del passaggio dall'epoca della sovranità a quella dell'integrazione. Penso di poter dire che questo processo sia andato bene sino alla fine dell'epoca di Jacques Delors.

Jacques Delors era una grande personalità e rappresenta un'epoca in cui, se ricordo bene, eravamo tutti europeisti, in cui, cioè, sentivamo di dover fare qualcosa per un'Europa nuova, integrata. L'epoca di Delors, tuttavia, era destinata a concludersi in breve tempo.

E così, dopo Delors, i Paesi membri hanno scelto personalità deboli, una dopo l'altra, per assicurare le funzioni centrali di questo processo di integrazione. Ne sono seguite crisi di vario genere.

Tengo a precisare che, in realtà, gli Stati hanno scelto personalità deboli non a caso, ma semplicemente perché non gradivano più

l'integrazione. Nello stesso momento, infatti, hanno iniziato a *mandare* a Bruxelles coloro che non volevano a casa, nei propri governi nazionali.

Questo è anche il caso di Delors, che è stato inviato a Bruxelles per tenerlo fuori dai giochi politici francesi. In questo caso, però, hanno commesso un errore, perché gli hanno dato la possibilità di dimostrare che, invece, era la persona giusta. E fu così che ebbe inizio una nuova fase del processo di integrazione dell'Unione europea, caratterizzata da sempre minore integrazione e, di conseguenza, sempre meno Europa.

Questo ha dato luogo alla rinascita dell'importanza degli Stati. Ed infatti gli Stati, uno dopo l'altro, hanno iniziato sempre più ad atteggiarsi come enti nazionali e sempre meno come enti di integrazione.

È bene precisare che questo comportamento non ha origine nella periferia dell'Europa, bensì nel suo cuore pulsante. Parliamo, invero, del comportamento che hanno tenuto, soprattutto, la Francia e la Germania.

L'elemento indicativo di questa inversione di tendenza è il trasferimento del potere dalla Commissione, a cui inizialmente i Trattati avevano attribuito un ruolo centrale nel processo di integrazione, al Consiglio. E infatti, all'epoca della crisi finanziaria della Grecia, ma anche di altri Paesi, nonché all'epoca del Covid-19, abbiamo visto l'Europa essere governata con riunioni settimanali tra Capi di Stato. In questo modo l'Europa ha finito per diventare una mera organizzazione internazionale, ove gli Stati si riuniscono, decidono, governano.

Questo non è un progetto di integrazione ma il classico progetto di un'organizzazione internazionale.

Tale situazione, inoltre, ha determinato l'emersione di coloro che sono chiamati, in questo Paese, *sovranisti*. In altre parole, in ogni Paese dell'Europa abbiamo avuto partiti politici che etichettavano come scelta politica ogni loro decisione o comportamento di matrice sovranista; di conseguenza, noi europeisti li abbiamo accusati di sovranismo.

Il comportamento degli Stati, soprattutto della Francia e della Germania, era un comportamento sovranista.

In particolare, il sovranismo della Germania lo abbiamo sperimentato quando a Karlsruhe (ossia la città in cui ha sede il Tribunale costituzionale federale della Germania) è stato deciso che un nuovo trattato europeo, segno di un nuovo passo in avanti verso l'Europa integrata, sarebbe divenuto una mera questione di diritto interno della Germania. In altre parole, doveva accertarsi la compatibilità del diritto europeo con la Costituzione federale tedesca.

Così, una volta dopo l'altra, abbiamo assistito a riforme europee assoggettate ad un controllo preventivo da parte del Tribunale costituzionale tedesco.

Quando io ero un giovane professore, dovevo insegnare a miei studenti il primato del diritto dell'Unione europea. L'idea veniva da Lussemburgo. Tuttavia, successivamente, il Tribunale costituzionale tedesco ha subordinato il principio della supremazia del diritto europeo alla compatibilità di tali norme con il diritto interno. Se noi greci facessimo la stessa cosa, avremmo di certo una seconda crisi finanziaria. E anche l'Italia.

Questo è il sovranismo. Un sovranismo, come dire, « di signore ».

E così, in Europa, ci troviamo in un momento di grande crisi, perché passo dopo passo l'Europa non c'è più. Noi lo percepiamo chiaramente proprio perché l'Europa siamo noi. Gli altri Paesi fuori dall'Europa ci osservano, si aspettano risposte da noi, ma noi non ci siamo.

Abbiamo avuto modo di constatarlo già quando Macron, con l'obiettivo di sostenere l'Ucraina, ha organizzato un incontro tra alcuni Paesi europei, le Istituzioni europee e anche la Turchia. Chiaramente, però, venire a patti con la Turchia, che occupa parte del territorio europeo (Cipro), dichiarando di farlo al fine di tutelare i nostri valori, i valori europei, è abbastanza discutibile.

Noi europei siamo molto lieti del fatto che la democrazia sia nata da noi. E questo è vero. Un dialogo tra Francia e Inghilterra due secoli fa e poi la maturazione del progetto nella nostra Europa: dobbiamo esserne fieri. Se non fosse per l'Europa non ci sarebbe mai stata la democrazia.

Ad oggi, tuttavia, la democrazia è in grande pericolo in Europa. Questo perché abbiamo iniziato a introdurre una forma di democrazia accostabile a quella concepita da Chávez.

Chávez rappresenta una novità nella storia delle scienze politiche. Sino a lui, infatti, le dittature poggiavano interamente sulle amministrazioni, siano esse politiche o militari.

Quando eravamo giovani, infatti, dicevamo che il parlamento rappresentava il popolo e che il nemico del parlamento era la vecchia struttura delle monarchie. Chávez invece ha costruito una dittatura non attraverso l'amministrazione ma per il tramite della giustizia. Ha messo le sue mani sulla giustizia e con questa ha imposto la sua legge e il suo modo di pensare al suo Paese. Ha, inoltre, fatto buoni affari con le oligarchie per poi, finalmente, giungere a controllare la stampa.

Questo modello è il modello delle dittature di oggi, lanciato da Chávez e presente nei Paesi europei. Direi che parliamo della seconda minaccia che oggi incombe sul suolo europeo. La prima è senza dubbio la sempre minore integrazione.

PARTE II

SOVRANITÀ E GLOBALIZZAZIONE NEL
PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

FRANK SCHORKOPF

THE EXTERNAL SOVEREIGNTY OF THE EUROPEAN UNION THROUGH LAW.

OBSERVATIONS ON THE INCREASING NORMATIVITY OF THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

1. Foreign and security policy is both European and not European. At the very beginning of the integration process, the aim of Western European states was to defend themselves first against a resurgent Germany and then against the ideological enemy in the East, beyond the Iron Curtain. While the negotiations for the Treaty of Paris were still ongoing, the French Prime Minister René Pleven published the plan for a European Defence Community, which was intended to achieve both: the containment of Germany and the deterrence of the Soviet Union and its satellite states. It was also expected that a European army would make organized Europe a third bloc that could hold its own in the bipolar world of the superpowers. As we know, things turned out differently. The negotiated European Defence Community failed. The governments had been unable to agree on a political framework for the armed forces and the French National Assembly rejected the treaty in August 1954.

What we now call the Common Foreign and Security Policy (CFSP) began in the 1970s — that formative decade of European integration, the importance of whose role can hardly be overestimated. The world should recognise that « Europe has a political mission ». With this key sentence, the foreign ministers of the Member States removed any doubt: the organised Europe sought to speak with one voice and be heard in foreign policy. The Luxembourg Report of October 1970 to the heads of state and government, from which the quote is taken, formulated goals, organizational arrangements and concrete procedures for this purpose. All of

this has become known as « European Political Cooperation » (EPC) (1).

I *do not* want to retell the history of the CFSP here. The further milestones are well known. In 1992, the foreign policy practice that had been practiced previously was incorporated into the Maastricht Treaty. The Amsterdam and Nice Treaties added the High Representative and the Common Security and Defence Policy (CSDP) to this 'second pillar' of the European Union. The Lisbon Treaty expanded this policy area into a system of mutual European security, which contains far-reaching development clauses. These details are not important to me.

What is important for my further considerations, however, is an event that *did not* happen during this period: the supranationalisation of the CFSP has not yet been achieved. The CFSP is still the last and only policy area to be dealt with in the EU Treaty (Articles 21 to 46). What does that mean?

The policies of the European Union that are regulated by the TFEU are subject to the supranational architecture of European integration. Legal acts are adopted by the Council and Parliament on a proposal from the Commission. The Council generally decides by qualified majority. Any costs arising from legal acts are covered by the EU budget, which, on the expenditure side, is subject to parliamentary budgetary authority. Regulations, directives, decisions and implementing acts take part in the primacy of EU law and — if they are sufficiently specific — in the direct applicability of Union law. All acts are subject to the jurisdiction of the European Court of Justice.

These markers of supranational integration do not apply to the CFSP. The competence for the CFSP is explicitly excluded from the catalogues of competences in Art. 2 to 6 of the TFEU (Art. 40 I TEU; Art. 2 IV TFEU). In the CFSP, the « provisions and procedures », as stated in the EU Treaty (Art. 24 II), are determined unanimously by the European Council and the Council. The adoption of legislative acts is excluded. The CFSP has its own forms of action in the form of guidelines and decisions on actions and

(1) F. SCHORKOPF, *Die unentschiedene Macht*, 2023, 228.

positions. The policy is implemented by the High Representative, who is also Vice-President of the Commission. Otherwise, the Commission has only a service function. Thinking follows informality and pragmatism. The role of the Parliament is marginal. And finally, the CFSP is in principle subject to an exemption from jurisdiction. Exceptionally, the Court of Justice is responsible for the demarcation from the supranational competences of the TFEU Treaty (Art. 40 TEU) and for a legality control of economic sanctions (Art. 275 TFEU) — I will come back to this. The Common Foreign and Security Policy is therefore labelled intergovernmental.

2. In research and teaching on European law, the intergovernmental law of the Union relating to the Common Foreign and Security Policy is of secondary importance (2). This secondary importance is in inverse proportion to the presence of foreign and security policy in public debate and to the high expectations of a genuinely European contribution in these fields. The importance of this has been brought home to us quite literally in recent weeks and with a view to last week's Special European Council.

As I mentioned in my introduction, as early as the beginning of the 1950s, many actors saw a common European defence as the key to a European future. Today, European sovereignty is at the top of the agenda. This does not refer to the independence of the Union under international law, but to the ability to assert itself geopolitically (3).

This has been the subject of intense debate since French President Macron's 2017 Sorbonne speech. The rise of the People's Republic of China to a superpower, the resulting strengthening of the US's Pacific orientation, the change of direction in US domestic policy, but above all Russia's war of aggression against Ukraine, are

(2) See also F. HOFFMEISTER, *Higher, faster, further [...]*, in: KADELBACH/HOFMANN (eds.), *Common Security and Defence Policy of the EU*, 2024, 55; with the more recent exception of the works by Carolyn Moser.

(3) T.P. HOLTERHUS, F. WEBER (ed.), *Handbuch europäische Souveränität*, 2024; U. DI FABIO (ed.), *Die Selbstbehauptung Europas*, 2022.

all driving the debate and increasing the pressure on EU Member States to act (4).

Russia's war of aggression, according to the European Council in March 2022, 'marks a tectonic shift in Europe's history.' And its Versailles Declaration continues: « Confronted with growing instability, strategic competition and security threats, we decided to take more responsibility for our security and take further decisive steps towards building our European sovereignty, [...] » (5). And last week, the European Council added that « Europe must become more sovereign, more responsible for its own defence and better equipped to act and deal autonomously with immediate and future challenges and threats with a 360° approach » (6).

But the Member States have so far — that is, for decades and across changing governments — been unable to agree to collaborate as deeply in foreign and security policy as in other policy areas. This in itself may come as a surprise, given that so many issues have been Europeanised during this time, that is, transferred to the supranational level.

The reason why the Member States continue to organise the CFSP on an intergovernmental basis, why they want to keep the Commission's influence low and keep the Parliament out of the loop as much as possible, is that the CFSP is about *high politics*, i.e. *the most* central policy area with a decisive impact on the existence of the state. In addition, there is an increasing tendency for the treaty texts to be petrified in an EU-27 because treaty amendments have to be prepared by a convention and draft treaties have to be ratified by the national parliaments. Both have become unpredictable in terms of European policy, not to mention the veto players who want to thwart the required unanimity. This discourages changes to primary law, even in matters of foreign and security policy.

A closer look at recent developments in the CFSP, which I would like to take with you in the following, clearly shows that this classic polarity of autonomous-dynamic supranationality on the one

(4) Macron: omnivores, instead of either herbivores or carnivores.

(5) European Council, Informal Summit of 10-11 March 2022, Versailles Declaration, para. 7.

(6) European Council, special Meeting, 6 March 2025, EUCO 6/25, para. 4.

hand and sovereign-immobile intergovernmentalism on the other no longer applies. The two modes of integration are intertwined. A few years ago, Hauke Delfs, a doctoral graduate from Göttingen, came up with the apt term « complementary integration » for this (7).

The Member States, motivated and supported by the Commission, are voluntarily resorting to supranational competences and forms of action in order to achieve defence policy goals in particular. Driven by global events and the will to cooperate in European policy, the experiences gained from the supranational mode of integration are becoming the model for the CFSP. This design brings the last intergovernmental policy area, accepted by the Member States, into the practical orbit of supranational integration. The phenomenon stands for the ambivalent status of the European Union in terms of governance theory.

3. The forum for these developments, which I would now like to describe in more detail, is the Common Security and Defence Policy (CSDP). It is a sub-policy of the CFSP. With Articles 42 to 46 of the EU Treaty, it has a relatively narrow base in primary law, but it is the point of reference for establishing the European Union as a system of collective security (8).

The recent developments were triggered by the war against Ukraine that Russia launched in February 2022. The European Union reacted swiftly to the war of aggression. I have already cited one political response, the European Council's Versailles Declaration of March 2022. A document that has been under discussion for several years but was then published by the Commission on 21 March 2022 and adopted by the Council in the wake of the events is at a more abstract level: the Strategic Compass for Security and Defence.

The full title of the document — *The Strategic Compass for Security and Defence — For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace*

(7) H. DELFS, *Komplementäre Integration*, 2015.

(8) The Federal Constitutional Court already considers this threshold to have been exceeded: BVerfGE 152, 8, para. 51: « On the basis of these criteria, the European Union can at least be regarded as a system of mutual collective security [...] ».

and security — places the political strategy in the context of the mission chosen by the first v. d. Leyen Commission of protecting the European Union *vis-à-vis* its citizens (*protecting the European way of life*). The normative side of this context are the Union's fundamental rights and, above all, the its currently much-discussed values as set out in Article 2 of the EU Treaty. A quote illustrates this:

« The return to power politics leads some countries to act in terms of historical rights and zones of influence, rather than adhering to internationally agreed rules and principles and uniting to promote international peace and security. The high seas, air, outer space and the cyber sphere are increasingly contested domains. Finally, our world is becoming less free with human rights, human security and democratic values under attack — both at home and abroad. We face a competition of governance systems accompanied by a real battle of narratives » (9).

As one would expect from such a metaphorical language, the compass points to *four* objectives or pillars: acting, investing, working with partners and securing. The Investment pillar is of particular interest here. In the Commission's words, it is about « investing more and better in capabilities and innovative technologies, closing strategic gaps and reducing technological and industrial dependencies » (10).

The EU and Member States commitment to providing rapid and effective assistance to Ukraine has resulted in supranational legislation under this heading: Regulation No. 2023/1525 the support of ammunition production (ASAP) (11) and the proposal for a regulation establishing the European Defence Industrial Programme and a framework for measures to ensure the timely availability and delivery of defence-related products (EDIP), (12) the latter is still

(9) Council of the European Union, Doc. No. 7371/22 of 21 March 2022, p. 5 (emphasis in the original).

(10) Note 11, p. 4.

(11) Regulation (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on the promotion of ammunition production (ASAP), OJ EU 2023, L 185/7.

(12) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industrial Programme and a framework for measures

being negotiated by the Council and Parliament. Last week, the Commission announced a new financing instrument (13).

4. Both regulations focus on the financing of military armaments: in the short term, for artillery ammunition for the benefit of the Ukrainian army (ASAP); in the long term, for European defence investments for the purpose of joint procurement by the armed forces of the Member States and the development of a European defence industry (EDIP).

Financing issues are a sore point of the CFSP because, although the EU Treaty assigns the costs of the CFSP to the (supranational) EU budget, it excludes « measures with military or defence implications » from this. Such measures, which include the procurement of ammunition and defence equipment, are to be financed by the Member States from their national budgets in proportion to their economic strength (GDP key). This means that defence spending falls within the scope of the Stability and Growth Pact, i.e. it is subject to national budget constraints. The Council can agree *unanimously* on other financing (Art. 41 I, II TEU).

One such agreement is the European Peace Facility, a credit instrument that the Member States agreed on in 2021 after three and a half years of negotiations. A total of five billion euros is to be paid into the facility by 2027. These funds can be spent on « conflict prevention, peacekeeping and strengthening international security and stability », including in third countries, for example for small arms and ammunition purchases, and for the benefit of international organisations.

The legal basis is Title V of the EU Treaty. Negotiations are generally laborious. They are burdened, on the one hand, by the participation of neutral Member States seeking to preserve their status under international law and, on the other, by the financial impact on national budgets. The national responsibility for financing leads to restrictive defence policies across the EU — a joint study by

to ensure the timely availability and delivery of defence-related products (EDIP), 5 March 2024, COM(2024) 150 final.

(13) European Commission, Press statement by President von der Leyen on the defence package, 4 March 2025, STATEMENT/25/673.

the Commission and the High Representative in 2022 identified, unsurprisingly, a significant investment gap (14).

The Commission has therefore taken a different legal route, the route of supranational organisation — of which the regulation on ammunition procurement (ASAP) is the example. The supranational secondary legislation, which was adopted in the record time of ten weeks (15), provides for a sum of €500 million over two years to structurally and effectively strengthen the production of ammunition in the EU for the benefit of Ukraine. The regulation is based on the competences for the internal market (Art. 114 TFEU) and for industrial policy. The latter is of particular interest here: Art. 173 (3) TFEU. This provision, which has existed since the Maastricht Treaty, has developed into a new, adaptable general clause for competences (Art. 352 and Art. 122 TFEU) since the COVID-19 pandemic. According to the wording of the supporting competence (Art. 6 TFEU), the Union can ensure the conditions for the competitiveness of industry in the Union. As a result, the Union is financing the production of ammunition on this legal basis — which is understandable under the given political conditions — and supporting the effective expansion of production capacity in favour of Ukraine. Nevertheless, this is a measure with undoubted military implications.

Even if the motive for the Union's action is sympathetic, the effects under European law should not go unmentioned. The institutional advantages of resorting to the supranational part of the Treaty are fourfold: *i*) Art. 173 (3) TFEU provides for decision-making by qualified majority in the Council, eliminating veto positions, *ii*) the European Parliament is substantially involved in the decision, *iii*) the Commission acts within the scope of its monopoly on initiative, and *iv*) the EU budget is available for financing. In short, the supranational competence compensates — depending on one's point of view — for the disadvantages or advantages of the

(14) JOIN(2022) 24 of 18.5.2022.

(15) Commission proposal of 3.5.2023, adoption on 20.7.2023.

intergovernmental basis (16). In any case, the approach results in a partial supranationalisation of military and defence policy measures. In doing so, it blurs the distinction in primary law between two distinct legal orders, one intergovernmental and one supranational.

The ASAP Regulation is not the first issue-specific piece of secondary legislation to be based on the industrial policy competence under Article 173(3) TFEU. The Regulation establishing the European Defence Fund 2021, which finances defence research and the « joint development of defence equipment », was also based on this provision (17). Although the specific context of military technology, research and procurement in that case makes the legal basis more plausible than in the case of munitions procurement for Ukraine, the matter is pending before the Federal Constitutional Court because of the question of competence, following a request by the German parliamentary group « Die Linke » for a so-called Organstreit procedure (18). There is further secondary legislation in this area based on Art. 173 (3) TFEU in this area (19).

This also includes the second example, the proposal for a regulation on the strengthening of the European defence industry (EDIP), which I have included for a different reason, however. The regulation is intended to guide a Union defence industry policy, enable joint procurement, support the ramp-up of industrial production, secure supply chains and possible priority contracts, and

(16) F. FABBRINI, *European Defence Union ASAP*, *European Foreign Affairs Review* 29 (2024), 67 (77 ff.).

(17) Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092, OJ L 170/149.

(18) 2 BvE 9/21, scheduled for decision in 2024.

(19) Initially Regulation (EU) 2015/1017 of the European Parliament and of the Council of 25 June 2015 on the European Fund for Strategic Investments, the European Investment Advisory Hub and the European Investment Project Portal and amending Regulations (EU) No 1291/2013 and (EU) No 1316/2013 – the European Fund for Strategic Investments, OJ 2015 L 169/1. In the present context, Regulation (EU) No 2023/2418 establishing an instrument for strengthening European defence industries through joint procurement (EDIP), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/2418/oj>.

integrate the Ukrainian military industry into the European technology and industrial base (20).

In addition to the aforementioned competence issues, which are also relevant here, there is the exception under primary law in Article 346 of the TFEU. It excludes defence equipment from the rules on public procurement, among other things, and allows for national export restrictions. From the perspective of European legal doctrine, the planned regulation is noteworthy for two other reasons: it provides for the establishment of new public-law legal entities and enables intervention in contractual relationships. The declared model is the *US Defence Protection Act* (21), which has enabled the president since 1950 to instruct companies to prioritise and accept orders that are important for national defence.

If at least three Member States, EU-associated states or Ukraine decide to participate in a joint armaments programme, this project is to be carried out by a legally responsible « Structure for European Armaments Programme » (SEAP). A current example would be the joint development and procurement of a main battle tank or an aircraft. The legal entity will be established by the Commission by means of a delegated act. It will have legal personality, statutes, be capable of insolvency and be responsible to the Commission. The Court of Justice of the European Union will have jurisdiction in the event of a dispute. As a sanction for misconduct, the structure may ultimately be dissolved. The participating states will finance the SEAP through their financial contributions, to which liability is also generally limited. However, the statutes may also provide for a different arrangement, meaning joint and several liability (Art. 30 Draft Regulation).

The Commission did not develop this structure, which I can only sketch out here very roughly, from scratch for the proposed regulation. Rather, it found a model in the European research programme HORIZON and modified it. Art. 187 TFEU provides for the establishment of « joint undertakings or any other structure »

(20) F. SANTOPINTO, *Understanding the challenges of EDIP and European Defence. The main proposals on the table isolated and explained*, The Armament Industry European Research Group – Factsheets, September 2024.

(21) 50 U.S.C. § 4501 et seq. (1950), as amended.

necessary for the execution of research and development programmes. A current example is the European Institute of Innovation and Technology, founded in 2021 (22). This is a « knowledge and innovation community », a « strategic network » of universities, research institutions, companies and other stakeholders, with legal personality. The EU speaks of a *body* — i.e. an *institution* in the sense of Art. 263 (1) TFEU. The supranational body of law thus serves as a basis for the design of the CFSP. However, while Title XIX of the TFEU Treaty provides for the establishment of such legal entities, the chapter on industrial policy is silent on the matter, not to mention the CSDP section in the EU Treaty.

The proposed regulation also allows for the prioritisation of contracts, whereby companies can be obliged by the Commission to complete a contract over existing contractual relationships. The prioritisation procedure provides for numerous stages and includes safeguards to ensure compliance with the rule of law. Ultimately, however, the Commission can oblige the company to tackle the preferred contract first. This raises follow-up questions, such as the necessary protection of the affected company against damages claims by customers who have been left behind — the Union's Blocking Statute, known from the Common Commercial Policy of the 1990s (23), which is already able to ward off foreign lawsuits in the event of trade policy measures being taken under strict conditions, will have to receive more attention again (Art. 47 CFR).

5. The hybridisation of the integration modes, that is, the intentional blurring of intergovernmental cooperation in the CFSP with the supranational logic of the TFEU, is also reflected in the institutional architecture of the European Union.

A significant act of dovetailing emanated from the Constitutional Treaty at the beginning of the 2000s, which in its reformed version as the Treaty of Lisbon since 2009 declares the High

(22) Regulation (EU) 2021/819 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 on the European Institute of Innovation and Technology, OJ L 189/61.

(23) Council regulation (EC) No 2271/96 of 22 November 1996 protecting against the effects of the extra territorial application of acts adopted by a third country and of measures based thereon or resulting therefrom, OJ EU 1996 L 309/1.

Representative for the CFSP to be Vice-President of the European Commission by virtue of the office (Art. 18 (4) sentence 1 TEU). The « double hat » is an expression of the will to politically blur the two areas and to take into account the Commission's important role in the Union's external relations. Despite this blurring, the Commission has no Directorate-General for Defence (DEFIS) in its administrative structure until 2020; the administration of the CFSP falls within the competence of the High Representative and the Council, which in turn has created an administrative structure for itself, for example with the European Defence Agency (Art. 42, 45 TEU) (24).

This will change with the formation of the new European Commission. The Commission now has a member who has *defence* — combined with space (*space defence*) — as a portfolio and heads the Directorate-General established in 2020 (25). As a result of these organisational shifts, the European Parliament converted its former Subcommittee on Security and Defence into an full Committee on Security and Defence (SEDE) on 25 January 2025 (26).

And finally, I would like to take a look at the Court of Justice, as announced. As mentioned at the beginning, the CFSP is largely excluded from its jurisdiction (Art. 24 (1) TEU; Art. 275 TFEU). The exclusion of jurisdiction, which has already been restricted with regard to sanctions and coercive measures for those affected, was one of four main arguments used by the Court in 2014 to reject the negotiated accession of the Union to the ECHR (27). CFSP measures could have been brought before the ECtHR, while the ECJ would have been limited to secondary law (Art. 340 TFEU) on this side of the exceptions.

(24) Council decision (CFSP) 2015/1835 of 12 October 2015 defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency, OJ. EU 2015 L 266/55.

(25) DG DEFIS, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/index_en; the Lithuanian Andreas Kubilius has been designated as Commissioner for the period 2024-29: Defence and Space.

(26) European Parliament, Composition of Parliament's new committees released, 23 January 2025, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20250116IPR26333/composition-of-parliament-s-new-committees-released>.

(27) CJEU (Full Court), Opinion 2/2013, ECLI:EU:C:2014:2454, paras. 96 et seq.

In the latest case law, there has been renewed movement on this issue. In a judgment of mid-September 2024, the Grand Chamber of the Court further narrowed the exclusion of jurisdiction (28). The case concerned the EULEX mission in Kosovo. The applicants sued the Council, the Commission and the European External Action Service for human rights violations (ECHR). Their claims were based on the institutions partially unlawful inaction, as determined by the Human Rights Review Panel, and on the landmark decision to establish an EU mission without the possibility of judicial protection. Accordingly, the Court considered the actions to be inadmissible.

In the appeal to the Court of Justice, the plaintiffs were able to achieve a first success because the Advocate General wanted to annul the exclusion of jurisdiction in the CFSP on the grounds of « fundamental principles of the Union's constitutional law » (29). Since respect for human rights and the rule of law is a necessary precondition for EU action (Art. 2, 19 (1) TEU), the exclusion of jurisdiction should not apply in cases involving alleged violations of fundamental rights. The Grand Chamber did not follow this far-reaching argument (30).

Nevertheless, the Grand Chamber further narrowed the existing exception in Article 275(2) TFEU. If the acts in question are not directly linked to political or strategic decisions of the CFSP actors, the Court has jurisdiction to assess their legality or to interpret them. The selection of personnel for the mission and legal supervision are not strategic decisions, but their administration (*low politics*). Based on the correspondingly narrow interpretation of the *high politics* exception, it accepted the Court's jurisdiction (31).

(28) CJEU (Grand Chamber), Case C-29/22 P, ECLI:EU:C:2024:725 – KS and KD v Council.

(29) General Advocate Capeta, Case C-29/22 P, Opinion of 23 November 2023, paras. 77 et seq., quote para. 90

(30) In summary, L. SCHUBERT, *Doing too much and too little: The CJEU's approach to judicial review of fundamental rights breaches in the CFSP after KD and KS*, 30 October 2024, ejiltalk.org/doing-too-much-and-too-little-the-cjeus-approach-to-judicial-review-of-fundamental-rights-breaches-in-the-cfsp-after-kd-and-ks/.

(31) CJEU (Grand Chamber), note 21, paras. 116-133.

6. When the Lisbon Treaty was drawn up in 2007, Member States sensed the transformative potential of the thoroughly revised CFSP chapter. Two declarations of the intergovernmental conference, attached to the final act, emphasize this. Neither the foreign nor the defence policy could alter the responsibility of the Member States for foreign policy, diplomatic relations and the current security architecture. And regarding the institutional architecture, it is stated that « The Conference also notes that the provisions relating to the common foreign and security policy do not confer any new powers on the Commission to initiate decisions and that these provisions do not increase the role of the European Parliament » (32).

My considerations and examples have shown that practice is now moving in exactly this direction. The CFSP is being made supranational, with the Commission involved in planning and the Parliament participating in the ordinary legislative procedure. However, this development is not taking place against the will of the Member States.

The developments presented here are taking place within the framework set by the European Council — and thus by the heads of state and government. It would be going too far to assume that the Member States are in agreement. The resort to Art. 173 (3) TFEU for the financing of the CFSP projects is also due to the motive of the « flight from unanimity » (Art. 31 (1) TEU). At least there is a *consensus*, in the sense of international law, in that no Member State openly objects — it remains to be seen how Hungary's position develops. Certainly, the changed geopolitical situation since 24 February 2022 at the latest has contributed to this — without the « return of war to Europe », most of the legal acts discussed here would probably not have come about or would have come about with a significant delay.

The pressure on Member States to act is further increased by the financial burden. As early as 2014, NATO parties agreed to increase their defence spending again, which had fallen sharply after 1990 (2% target); the events of recent months have pushed this figure

(32) Declaration 14 on the CFSP, OJ 2008 C 115/343; see also Declaration 13.

further up to 3.5% or even 5% of GDP. Due to the fiscal constraints in many states, this is leading to political problems, with the result that governments are searching for alternative sources of financing. The regular EU budget is one possible source. The EU institutions are willing to use the EU budget for this purpose. The Union budget also has fiscal limits in view of the expected costs, but the newer instruments of EU financing (NGEU) now also allow for sufficient autonomous joint borrowing. New instruments, including the mobilisation of private capital, have been announced, and the Commission will exempt defence spending from the Stability and Growth Pact (33). The price for this is the supranationalisation of the Common Foreign and Security Policy.

The developments outlined have a message that I would like to formulate as a conclusion at the end of my presentation: The European Union is a political project with multiple causes, in the progress of which the Member States are no longer the determining subjects. I have explained this in more detail elsewhere. Its European policy action is ambivalent and the legal design is correspondingly so. Catalogues of competences, severability clauses and modes of integration are not reliable legal reference points.

In the effort to achieve European sovereignty, that is, to achieve external self-assertion, the path to « hard power » (34) could lead to supranational integration.

(33) See the announcement by the Commission President, note 13.

(34) C. MOSER, *Hard Power Europe?*, *ZaöRV* 80 (2020), 1 ss.

ANTONIO CANTARO

IL LATO OSCURO DELL'EUROPA

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. L'equiparazione tra simboli nazisti e comunisti. — 3. Europeismo federalista. L'oblio dell'Olocausto. — 4. Narrazione unificante del genocidio e « *remembrance* » dell'Olocausto. — 5. Una costante. L'oblio del colonialismo. — 6. L'oblio della società giusta. — 7. Guerre della memoria. L'oblio della pace.

1. *Introduzione*

Il lato oscuro dell'Europa è il titolo del mio intervento. Il tema meriterebbe uno svolgimento che i tempi stretti a mia disposizione non consentono. Mi concentrerò su un profilo apparentemente secondario, le politiche della memoria delle istituzioni europee; o, come propongono i promotori delle nostre giornate, l'Europa in transizione. L'Europa in transizione da un'epoca in cui ancora coltivava un pur ambivalente senso della storia (1) ad un'epoca nella quale ha cominciato a litigare con la storia. Gli altri — non solo il Padrino, Donald Trump — non stanno ad aspettarci. Non è scritto in nessuna tavola della legge che il mondo abbia ancora bisogno di noi. Una Storia senza l'Europa non è più una prospettiva remota, con buona pace del nostro narcisistico eurocentrismo. È sempre più attuale la constatazione dei ragazzi tunisini delle primavere arabe. L'Europa sta invecchiando, un'evidenza demografica. E sta invecchiando male, aggiungevano quei ragazzi che ho amato (2).

2. *L'equiparazione tra simboli nazisti e comunisti*

Contrariamente alla diffusa convinzione che le politiche della memoria incarnerebbero il lato *buono* dell'Europa, sosterrò che esse ne costituiscono uno dei lati più inquietanti. Il primo macigno da rimuovere per imboccare la « via » dell'autonomia politica, per

(1) A. SOMEK, *Constitutional Erinnerungsarbeit: Ambivalence and Translation*, in *German Law Journal*, 2/2005.

(2) A. CANTARO (a cura di), *Dove vanno le primavere arabe?*, Roma, 2013.

riconciliarsi con la Storia con la S maiuscola: quella che ambisce ad una conoscenza integrale del passato e ne evita la monumentalizzazione a vantaggio di una comprensione critica (3).

Equiparando i simboli nazisti a quelli del comunismo, l'Unione ha il 23 gennaio di quest'anno toccato il fondo. Mi riferisco alla Risoluzione del Parlamento europeo sulla disinformazione e la falsificazione della storia da parte della Russia per giustificare la sua guerra di aggressione contro l'Ucraina. Nel quattordicesimo paragrafo della risoluzione, il Parlamento « deplora il continuo utilizzo negli spazi pubblici di simboli dei regimi totalitari e chiede di vietare, all'interno dell'Unione, l'uso dei simboli nazisti e comunisti sovietici ».

L'equiparazione tra simboli nazisti e comunisti è l'ennesimo episodio di un uso *prêt-à-porter* della memoria. La memoria come rimozione della storia, la memoria in funzione dell'oblio. Un paradosso presente già all'inizio del processo di integrazione, ma che conosce diverse fasi. Diversi oblii: prima l'oblio dell'olocausto, poi l'oblio delle differenze tra nazismo e comunismo, infine oggi l'oblio della pace. Ma guerra, socialismo, pace sono parte della storia europea. Non ne sono il lato oscuro. Il lato oscuro è la loro rimozione.

3. *Europeismo federalista. L'oblio dell'Olocausto*

La politica della memoria è nei primi decenni del secondo dopoguerra opera dell'uropeismo federalista. Benché europeisti e federalisti siano minoritari, sono loro a guidare le danze. Entrambi muovono dalla convinzione che la responsabilità della seconda guerra civile europea è da imputare al potere assoluto degli Stati sovrani e che occorre voltare pagina costruendo un ordinamento sovrastatale. La loro « politica della memoria » è una proiezione di questo progetto politico: il giudizio storico è funzione del sovranazionalismo.

(3) P. COSTA, *L'identità europea fra memoria e progetto*, in O. ROSSELLI (a cura di), *Cultura giuridica e letteratura nella costruzione dell'Europa*, Napoli, 2018.

Nel passato entrambi rintracciano, al di sotto delle esasperate conflittualità statuali, una soggiacente unità, una corrente carsica che precede i nazionalismi. Un'unità ideale portato di culture diverse susseguitesì nel tempo e che ora devono giungere a una perfetta e conclusiva fusione: la cultura greca, il diritto romano, il cristianesimo. Un'identità culturale su cui edificare un'identità politica. Una memoria nella quale — si dice — i cittadini delle diverse nazioni europee si riconoscono e che viene assunta a fondamento di legittimazione del processo di integrazione. Il passato è in diretta continuità con il presente. L'unificazione dell'Europa appartiene sì al futuro, ma è un futuro che trova nel passato la sua indispensabile premessa. La storia europea ha un telos immanente che prelude all'unificazione politica del continente (4).

Una narrazione che precipita nel motto « mai più la guerra tra noi ». Ma affinché, di fronte agli orrori della Seconda guerra mondiale, questo imperativo possa essere condiviso da carnefici e vittime occorre trovare un metafisico capro espiatorio che assolva indistintamente tutti i popoli del Vecchio continente. Le polegomene sovranità nazionali assolvono a questa funzione (5).

Ma al grave prezzo di svuotare di gravidanza l'imperativo pacifista. Tutte le guerre sono uguali. Tutte condannate, tutte espressione di un male assoluto e archetipico. Un indifferentismo storico che alimenta una amnesia collettiva in ordine alle specifiche cause della guerra dei trent'anni del '900. Una amnesia collettiva che non risparmia nemmeno l'Olocausto che in nessun Paese — né in quelli usciti sconfitti dalla guerra né nei Paesi vincitori — è « argomento di pubblico dibattito »: mai messo correttamente a tema come un tragico evento localizzato in un preciso tornante della modernità europea (6).

Come accade in tante famiglie, l'urgenza di voltare pagina per andare comunque avanti si traduce nell'impolitica cancellazione delle sofferenze patite. Si stende un velo "difensivo" nei confronti

(4) *Ibidem*.

(5) P. COSTA, *Spazi politici e idee d'Europa: un itinerario dal mondo moderno al mondo globale*, 13 dicembre 2017, disponibile in https://www.treccani.it/magazine/agenda/articoli/pensiero-politico/unificazione_europea.html.

(6) *Ibidem*.

della verità per il timore degli effetti divisivi dei ricordi. L'Europa del secondo dopoguerra non conosce il suo Nelson Mandela. Sarebbe però riduttivo liquidare come fuori dalla storia questa stagione della politica della memoria. Come ricorda nei suoi studi Pietro Costa, l'Europa legittimata dalla sua storia è l'Europa occidentale. L'Europa della tradizione greco-romano-cristiana è l'Europa segnata dalla principale frattura geo-politica del secondo dopoguerra: la *guerra fredda*, la contrapposizione fra Oriente e Occidente, fra democrazia *borghese* e democrazia *socialista*.

L'Europa viene, così, a usufruire di una seconda legittimazione, di ordine non più temporale, ma spaziale, non più storico, ma geopolitico: l'Europa greco-romano-cristiana è la roccaforte che si contrappone, in nome delle libertà fondamentali, al blocco "totalitario". Passato e presente, politica della memoria e contrapposizioni ideologiche, cooperano nell'offrire all'auspicata unificazione europea una doppia e convergente legittimazione. Conseguendo con una sola mossa due obiettivi: da un lato, presentare i totalitarismi "interni" all'Occidente (fascismo e nazionalsocialismo) come una parentesi o un tumore estranei al "vero" passato dell'Europa; dall'altro, far coincidere l'Europa con la sua area occidentale e offrire, così, all'Europa "atlantica" la migliore legittimazione possibile nei confronti del nemico del momento (7).

4. *Narrazione unificante del genocidio e « remembrance » dell'Olocausto*

Nel corso degli anni '60 e '70 la retorica della tradizione greco-romano-cristiana si indebolisce, prima a vantaggio della retorica del conflitto (della logica amico/nemico) e poi a vantaggio di una più *fredda* valutazione delle reciproche convenienze economiche, di una logica sempre più *funzionalistica* che si propone non tanto una baldanzosa *unificazione* delle diverse realtà nazionali quanto una loro cauta *integrazione* (8).

(7) P. COSTA, *Spazi politici*, cit.; P. COSTA, *L'identità*, cit.

(8) P. COSTA, *L'identità*, cit.

A partire dagli anni '90 sono però tutte le logiche del secondo dopoguerra ad esaurirsi. La svolta ha inizio con la fine della guerra fredda, lo scioglimento del patto di Varsavia, il Trattato di Maastricht. Da un lato, nasce l'UE, una comunità che non è più un semplice organo di collegamento fra Stati sovrani (9).

Dall'altro, cambia la composizione della Comunità, non più identificabile, dopo l'inclusione degli Stati un tempo appartenenti al blocco orientale, con la sola Europa occidentale. Si tratta di un passaggio cruciale che vede emergere un'altra fase della politica della memoria sempre più centrata su una narrazione unificante del genocidio (10).

Con l'ingresso nell'Unione, i paesi post-comunisti promuovono, infatti, una ridefinizione della memoria condivisa europea volta a incorporare il proprio punto di vista per ciò che concerne l'esperienza delle sofferenze inflitte dal comunismo. Un attivismo volto a far sottoscrivere alle istituzioni europee una teoria del « doppio genocidio » che combina i crimini totalitari di Hitler e Stalin in un'unica metanarrazione della violenza di Stato (11). La politica della memoria è in larga misura, da questo momento, frutto del lavoro della « nuova Europa », in particolare della Polonia e dei paesi baltici impegnati nell'affermare un proprio diritto alla memoria e nel rivendicare la piena « europeizzazione » della memoria collettiva (12).

Il tema dei crimini del totalitarismo comunista è messo in agenda già nel 2005 e nel gennaio 2006 viene approvata la risoluzione 1481 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa su *La necessità di condanna internazionale dei crimini dei regimi totalitari comunisti* che apre la strada alla comparazione in sede ufficiale tra nazismo e comunismo. Due anni dopo, nel gennaio

(9) P. COSTA, *Spazi politici*, cit.

(10) F. FOCARDI, B. GROPPA (a cura di), *L'Europa e le sue memorie. Politiche e culture del ricordo dopo il 1989*, Roma, 2013.

(11) U. BLACKER, A. ETKIND, J. FEDOR (eds.), *Memory and Theory in Eastern Europe*, London, 2017, 8.

(12) M. MÄLKSOO, *The Memory Politics of Becoming European: The East European Subalterns and the Collective Memory of Europe*, in *European Journal of International Relations*, 4/2009.

2008, alcuni membri del Parlamento europeo danno vita al gruppo *United Europe-United History* ispirato dall'idea che l'allargamento dell'Europa avesse creato la necessità di riunificare anche la storia e la memoria, di incorporare il trauma vissuto dai paesi dell'ex blocco sovietico, di sensibilizzare le coscienze riguardo ai crimini del comunismo, di giungere a una memoria condivisa pan-europea analoga a quella intorno al nazismo e ai suoi crimini (13).

Un approccio che implica una sensibile revisione della rappresentazione del ruolo svolto dall'Urss nella Seconda guerra mondiale. Alla centralità della vittoria antinazista conseguita a carissimo prezzo nel 1941-45 si sostituisce la connivenza con il nazismo del Patto di non aggressione e le occupazioni del 1939-40. La proposta di individuare nella data del Patto Molotov-Ribbentrop (23 agosto) la giornata di commemorazione delle vittime dei totalitarismi nazista e comunista viene così sottoscritta nel settembre 2008 da una dichiarazione del Parlamento europeo (14). Idea che pervade la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 settembre 2019 *Sull'importanza della memoria europea per il futuro dell'Europa* ove « si sottolinea che la Seconda guerra mondiale è iniziata come conseguenza immediata del famigerato trattato di non aggressione nazisovietico del 23 agosto 1939, noto anche come patto Molotov-Ribbentrop, e dei suoi protocolli segreti, in base ai quali due regimi totalitari, che avevano in comune l'obiettivo di conquistare il mondo, hanno diviso l'Europa in due zone d'influenza » (15).

Il giudizio in merito alle responsabilità per lo scoppio della Seconda guerra mondiale, un giudizio ardito anche agli occhi di storiografi *lato sensu* « revisionisti », segna una evidente cesura

(13) G. KASIANOV, *Memory Crash: Politics of History in and around Ukraine, 1980s-2010s*, Budapest, 2022.

(14) Con una "correzione": la sostituzione di « stalinismo » a « comunismo ». Inizialmente, non vi è, dunque, l'accettazione integrale del punto di vista dei Paesi dell'Europa orientale, anche se la *Platform of European Memory and Conscience* pianificata nella primavera 2009, istituita nel 2011 e ampliata fino a raccogliere nel 2018 più di sessanta membri europei e nordamericani, lavora ispirata dall'idea dell'equiparazione tra comunismo e nazismo nel segno del totalitarismo; G. KASIANOV, *op. cit.*;

(15) G. CIGLIANO, *Russia/Ucraina. Politica della storia e guerre della memoria nel contesto europeo*, in *Passato e presente*, XLI, 2023, 118.

nella storia della memoria della Seconda guerra mondiale (16). Abbandonato il rinvio a una tradizione plurisecolare, le istituzioni europee cominciano a fare entrare in gioco un passato diverso, le sofferenze di cui nel corso del Novecento sono state vittime tutti i popoli europei. L'Olocausto diviene il polo negativo di un universalismo che trova il suo polo positivo nei diritti dell'uomo; quei diritti dell'uomo che, già adombrati nel processo di Norimberga e formulati solennemente nella Dichiarazione ONU del 1948, sembrano idealmente congiungersi con le libertà, le garanzie democratiche e la *rule of law* che l'UE indica come il suo patrimonio costitutivo.

È questa la direzione della nuova politica della memoria che trova la sua più elaborata espressione in una risoluzione del Parlamento europeo del 2005, dedicata alla « *remembrance* » dell'Olocausto, dell'anti-semitismo e del razzismo: è l'Olocausto l'evento che deve restare impresso nella memoria di tutti, perché l'ordine europeo possa esistere e assicurare una pace durevole.

Tutto bene allora? Non proprio, a misura che la nuova strategia di legittimazione ha anch'essa una valenza largamente metastorica e metapolitica. La memoria dell'Olocausto è, sì, efficace nel permettere agli Stati europei di trovarsi uniti nella condanna del male *assoluto* e nella celebrazione dei diritti *universali*, ma al contempo, in ragione della sua valenza *universalistica*, è assai meno efficace nel dare ai cittadini degli Stati membri il senso di un'identità specificamente *europea*, di un'appartenenza *localizzata*.

La memoria dell'Olocausto, se è troppo « universalistica » per essere efficacemente « identitaria », rischia al contempo di esserlo troppo poco: funziona per gli Stati dell'Europa occidentale, ma si scontra con le storie profondamente diverse degli Stati del patto di Varsavia, che hanno, sì, avuto a che fare con la Germania nazionalsocialista, ma hanno anche vissuto traumi e lutti provocati da regimi ideologicamente contrapposti al nazionalsocialismo.

Una questione che induce le istituzioni europee ad una correzione che finisce per diluire la pregnanza della nuova politica della

(16) G. CRAINZ, *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*, Roma, 2022.

memoria. Se, infatti, è la memoria dell'Olocausto che nel 2005 il Parlamento europeo esorta a coltivare, una risoluzione del 2009 estende il compianto a una più complessa varietà di esperienze « vittimarie ». Una più vasta e comprensiva politica della memoria che riconduce le sofferenze delle vittime non alla politica di uno specifico regime, ma alle molteplici e storicamente variabili estrinsecazioni e realizzazioni di un modello tipico-ideale cui vengono imputate tutte le sofferenze del Novecento: il totalitarismo, categoria socio-politologica elaborata negli anni cinquanta nella convinzione di poter ricondurre ad un unitario tipo ideale regimi per troppi aspetti diversi od opposti, quali il nazionalsocialismo e lo stalinismo.

Uno schema binario — la commemorazione e la memoria delle vittime dei totalitarismi — che indebolisce tanto la pregnanza specifica della memoria dell'Olocausto quanto l'identità europea che finisce per coincidere con un grande « no », con il rifiuto di un passato « oscuro » che per contrasto dovrebbe rendere « luminoso » il presente e il futuro.

5. *Una costante. L'oblio del colonialismo*

Nelle politiche della memoria non è importante soltanto ciò che si decide di « ricordare ». Altrettanto rilevante è ciò che viene costantemente « dimenticato ».

Un'omissione fragorosa — a ricordarlo è ancora Pietro Costa — è l'omissione della dimensione coloniale dell'Europa. L'espansione coloniale per la modernità occidentale ed europea non è, infatti, un evento fra i tanti, ma l'orizzonte entro il quale essa si è interamente svolta. Certo, sono le singole potenze europee a impegnarsi e a competere per la conquista del mondo e, tuttavia, il paradigma coloniale e della « civilizzazione » è storicamente condiviso dai diversi Stati nazionali: un paradigma europeo al pari del lessico dei diritti e delle libertà.

Che tutto ciò non compaia nella retorica inaugurata nei primi decenni del secondo dopoguerra è comprensibile, data la visione teleologica che caratterizza la sua visione del passato e del suo rapporto con il presente. Più singolare è che, nel momento in cui si inaugura la politica del compianto delle vittime, non si mettano a

fuoco i numerosi effetti « genocidari » prodotti dalla colonizzazione. La condivisione delle colpe si consuma entro il perimetro dell'Europa.

La scelta non è innocua. Rende l'Europa doppiamente unita: unita perché colpevole e unita perché innocente. È colpevole delle vittime dei totalitarismi, ma da questa colpa si libera attraverso la politica del ricordo. È altrettanto colpevole delle vittime del colonialismo, ma da questa colpa si libera attraverso la politica dell'oblio. Resa innocente dall'oblio, un'Europa senza colpe coloniali è un'Europa senza responsabilità e senza debiti nei confronti dei soggetti *esterni* può crogiolarsi al sole dell'universalismo dei diritti e, al contempo, impedire l'ingresso ai discendenti delle sue antiche *vittime* (17).

6. *L'oblio della società giusta*

Disponibile al ricordo come all'oblio, la politica della memoria adottata dalle istituzioni europee si concede anche, se non proprio un'omissione, almeno una sottovalutazione di esperienze del passato. Una sottovalutazione tanto più singolare quanto più intimamente connessa con una componente costitutiva della sua identità etico-politica: il sistema dei diritti fondamentali. Certo, i diritti sono oggetto della memoria. L'evento centrale è, tuttavia, il trauma del loro azzeramento, imposto dai diversi « totalitarismi ». Di contro, appare sfocato il disegno della lunga e drammatica vicenda che, in un processo plurisecolare, ha portato alla ribalta i diritti e li ha faticosamente imposti come il fondamento di un ordine legittimo. Mentre nella prima fase dell'unificazione europea la politica della memoria indulgeva a tempi lunghissimi e all'esaltazione di una trama continua (la tradizione greco-romano-cristiana), negli anni più recenti la storia evocata è breve e discontinua: la narrazione inizia e finisce con i totalitarismi del Novecento e, quasi accecata dal trauma, lascia nel vago i due secoli precedenti.

Commemoriamo l'annullamento totalitario dei diritti, ma non *ricordiamo* come e perché quei diritti fossero comparsi. Il passato

(17) P. COSTA, *Spazi politici*, cit.

dei diritti e la dinamica che li ha faticosamente imposti appaiono sfocati. La trama dei conflitti politico-sociali che ha dominato la scena nell'Otto-Novecento, le diverse « lotte per i diritti » che, in tempi diversi ma dovunque in Europa, sono sfociati nel disegno di una società più libera e più eguale, non sembrano contare per l'identità europea quanto la tragedia della loro perdita (18).

Scompaiono i progetti emancipativi e resta il compito, interminabile, dell'elaborazione di un lutto. Nemmeno in questo caso la politica della memoria è innocente e disinteressata. Commemoriamo ciò che abbiamo perduto, ma *dimentichiamo* l'idea di società e di democrazia partecipata ed egualitaria elaborata nel vivo dei conflitti della storia moderna, il più vitale nucleo progettuale e identitario di una nuova Europa. Se la *politics of regret* conduce all'amnesia della politica come sforzo collettivo di creazione di una società più *giusta*, l'oblio di questo passato si converte nell'oblio del futuro.

7. *Guerre della memoria. L'oblio della pace*

È dell'oggi che sto parlando, dei tre anni che ci separano dalla sciagurata operazione militare speciale di Vladimir Putin e dell'altrettanto sciagurata complice risposta dell'Unione europea. È nel brodo di coltura del quale vi ho qui sommariamente parlato che è, infatti, giunto a maturazione quell'oblio della pace certificato dalla decisione di mettere mano ad un piano europeo per il riarmo. Le odierne politiche della memoria non nascono nel vuoto. Nascono in contestuale opposizione alle politiche della memoria della Russia di Putin.

Anche da questa parte dell'Europa — perché di Europa si tratta — sono maturate politiche della memoria destinate — Bergoglio ci aveva messo in guardia — a entrare in rotta di collisione con quelle dell'Unione. Politiche della memoria funzionali alla ricostruzione di un'identità nazionale condivisa che superasse le profonde fratture ideologiche e politiche sedimentatesi nel passato russo. Funzionali alla riaffermazione, dopo le umiliazioni politiche ed economiche

(18) P. COSTA, *Spazi politici*; cit.; P. COSTA, *L'identità europea*, cit.

degli anni '90, della sovranità dello Stato russo e della sua caratura di potenza sulla scena internazionale, in particolare nell'area del cosiddetto « Estero vicino ».

L'attuale conflitto geopolitico con la Russia è preceduto e preparato da reciproche guerre della memoria che non bisognerebbe alimentare ma contribuire a spegnere. Il punto di svolta nelle guerre della memoria con la Federazione russa — non sono necessarie erudite conoscenze — è il 2004-2005 quando nel contesto dei nuovi scenari internazionali inaugurati dalla seconda guerra in Iraq del 2003, divampano nei paesi dell'« Estero vicino » le rivoluzioni colorate sostenute dagli Stati Uniti che pongono all'ordine del giorno il tema dell'allontanamento di Georgia e Ucraina dall'area di influenza russa e del loro volgersi a Occidente, favorito dall'appoggio statunitense ai candidati filo-occidentali (19).

Non a caso è dell'autunno 2005 il primo segnale di svolta della Russia di Putin in direzione di una rifunzionalizzazione del passato in chiave patriottica: l'abolizione del 7 novembre (la Rivoluzione di Ottobre) come giorno festivo e la sua sostituzione con il 4 novembre, data nella quale la tradizione colloca la cacciata delle truppe polacche da Mosca nel 1612. Decisione altamente simbolica — cioè, densamente costituente — che segnala come da questo momento al sovvertimento rivoluzionario dell'Ottobre sia subentrata la riscossa nazionale contro l'invasore straniero ispirata dalla religione ortodossa (20).

Il seguito — se avessimo ancora occhi per vedere e orecchie per sentire — è « cronaca » di una « controrivoluzione preventiva » (21). È cronaca del recupero dell'eredità zarista e tardo imperiale e della sua rilegittimazione nella genealogia patriottica della Russia contemporanea. Nel 2009 è celebrato il tricentenario della vittoria di Pietro il Grande sugli svedesi a Poltava. Nel 2011 Putin presiede il Comitato organizzativo per le celebrazioni del centenario della morte di Petr Stolypin, primo ministro di Nicola II

(19) G. CIGLIANO, *op. cit.*, p. 118.

(20) I. NARSKIJ, *Sto let prevaščeniĭ russkoj revoljucii*, in *Istoričeskie Issledovanija*, 6/2017.

(21) R. HORVARTH, *Putin's Preventive Counter-Revolution. Post-Soviet Authoritarianism and the Spectre of Velvet Revolution*, London-New York, 2013.

nel 1906-1911 e nel dicembre 2012 inaugura solennemente un monumento alla sua memoria. Nel 2012 è celebrato il bicentenario della guerra patriottica del 1812 contro Napoleone e tra il 2011 e il 2013 vengono messe in campo numerose iniziative commemorative, scientifiche, editoriali in vista della celebrazione del centenario dello scoppio della prima guerra mondiale, culminata nel 2014 nel disvelamento del monumento agli eroi della Grande guerra, collocato nel Parco della Vittoria tra l'arco di trionfo eretto in memoria della guerra antinapoleonica e il Museo dedicato alla Seconda guerra mondiale. L'intento di questa politica della memoria è evidente: « riconciliare » la memoria fratturata della Russia intorno al comune denominatore del patriottismo, superare le contrapposizioni ideologiche in nome della celebrazione degli eroi che hanno combattuto per difendere la patria, tanto sotto le bandiere zariste quanto sotto quelle sovietiche. Come il 1812, anche il 1914 è idealmente connesso con la Grande guerra del 1941-45, fulcro indiscusso in Russia della politica della storia (22).

Una politica della storia e della memoria funzionale in politica interna alla ricostruzione della « verticale di potere » dello Stato e in politica estera alla riaffermazione del diritto della Russia ad aver voce nella collocazione geopolitica dei Paesi confinanti. Una enfasi sulla continuità millenaria dello Stato russo e un'appropriazione selettiva del passato sovietico — la putiniana definizione del crollo dell'Unione Sovietica come « catastrofe geopolitica » — che ha messo in sordina la denuncia della politica repressiva dello stalinismo. Ne ho parlato nel mio *L'orologio della guerra* esaminando i discorsi di Vladimir Putin del 2021 e del 2022 che annunciavano l'inizio dell'operazione militare speciale in Ucraina (23). Ove rilevavo, altresì, come la rappresentazione della Russia come eterno nemico alle porte del Vecchio continente avrebbe rafforzato ulteriormente la propensione del discorso ufficiale russo ad accantonare le controversie intorno alle criticità del proprio passato storico ed alimentato una ancora più ampia contrapposizione nei confronti di

(22) G. CIGLIANO, *op. cit.*, 118.

(23) A. CANTARO, *L'orologio della guerra. Chi ha spento le luci della pace*, Roma, 2023.

una Europa che non nasconde il suo intento di volere colpire la Russia (24) e oggi vorrebbe riarmarsi per difendere i « valori » del Vecchio continente da Berlino a Lisbona.

L'ho chiamato e continuo a farlo « oblio della pace ». So di aver contribuito ad allungare la lista dei putiniani traditori della patria. L'ho fatto da illuminista europeo: « fai quel che si deve, accada quel che può ». Non me ne pento.

(24) G. CIGLIANO, *op. cit.*, 118.

MARIA ROSARIA FERRARESE

SOVRANITÀ E GLOBALIZZAZIONE NEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA

Rispecchiando il titolo di questa sessione, « *Sovranità e globalizzazione nel processo di integrazione europea* », l'intento della mia relazione è quello di dare conto di come questi due aspetti, la sovranità e la globalizzazione, abbiano influito o interferito nella dinamica di costruzione dell'Unione europea. Ma prima vorrei osservare come il titolo dato al convegno « *L'Europa in transizione* » risulti oggi particolarmente giusto e quasi profetico, specie nel contesto creato dalla nuova presidenza Trump. Questa, infatti, dichiara e prospetta cambiamenti molto significativi rispetto a posizionamenti che davamo per scontati e intraprende una direzione che, pur con qualche esitazione, definirei anti-occidentale, senza che ciò configuri in alcun modo simpatie trumpiane verso il Sud del mondo.

Quando si tocca la dicotomia Oriente-Occidente bisogna essere molto cauti: poco fa sono state giustamente ricordate le non poche colpe, a partire dal colonialismo, che l'Occidente ha verso il resto del mondo. Ciò non toglie che possiamo rivendicare le cose positive che l'Occidente ha costruito e, tra queste, alcune istituzioni che hanno visto la luce proprio sul territorio europeo, e che oggi vivono una stagione molto difficile.

In che senso si può dire che da parte di Trump è in atto una strategia anti-occidentale? Perché sembra che egli stia combattendo una lotta decisa su tre fronti, che sono tre fronti fortemente distintivi del migliore Occidente. Il primo è quello relativo all'improvvisa e sorprendente dismissione dell'Europa dall'alleanza cosiddetta "atlantica", che è alleanza di valori, prima che militare e strategica. La dismissione così improvvisa dell'Europa, che non è soltanto un territorio occidentale, ma anche una madre patria culturale degli Stati Uniti, significa rigettare proprio quella tradizione istituzionale che è stata intessuta anche attraverso un rapporto intellettuale che i padri costituenti dell'America intrattennero con l'Europa. Sotto vari profili si tratta di un impoverimento reciproco, che evidentemente

non viene avvertito come tale dagli Stati Uniti, perché l'Europa, in questo momento, è considerata da Trump solo come un inutile peso da sostenere finanziariamente e da chiamare in causa per ripianare il colossale debito americano.

Vi è poi un ulteriore piano su cui l'atteggiamento di Trump appare nettamente anti-occidentale, ed è quello che riguarda la ricerca scientifica e le istituzioni universitarie che sta sottoponendo a minacce e vessazioni inaccettabili. È preoccupante l'ingerenza che mostra di voler esercitare in campo scientifico e accademico, pur non avendo alcun titolo per farlo. La scienza è davvero un patrimonio irrinunciabile per i Paesi democratici, dove ci sono libertà di ricerca e sostegno finanziario e morale alle sue sperimentazioni. Un libro che ho voluto commentare di recente (P. PERULLI, *Anime creative*, Bologna, 2023), si sofferma proprio sulla straordinaria fioritura di creatività che si ebbe nel '900, a causa dell'emigrazione di tanti scienziati e artisti europei in terra americana, per sfuggire alla persecuzione nazista. Gli Stati Uniti seppero offrire non solo un rifugio, ma anche l'opportunità di comprendere e potenziare i loro talenti. Sotto questo profilo, non si può ignorare infatti che la scienza promette molto, ma ha costi notevoli. Ricordiamo che in tal senso può essere definita "inefficiente". Cosa vuol dire che la scienza è inefficiente? Vuol dire che su dieci tentativi scientifici fatti, ne vanno a buon fine solo alcuni, che però spesso ripagano tutti gli altri investimenti fatti: insomma bisogna avere la pazienza di aspettare, di investire in varie direzioni, pur sapendo che solo alcune saranno fruttuose. Trump non sembra interessato ai tempi lunghi della scienza, vuole risultati immediati e remunerativi. Non a caso, alla cerimonia inaugurale di questa presidenza, erano presenti accanto a lui, in grande spolvero, (quasi) tutti i più importanti esponenti del cosiddetto "capitalismo digitale". Va qui sottolineata la differenza che corre tra la ricerca tecnologica e la ricerca scientifica: una differenza che emerge con particolare evidenza nell'America trumpiana, dove ci sono al contempo grande valorizzazione dei poteri tecnologici, che promettono sviluppi veloci e facile ricchezza, come quella che Trump promuove con le criptovalute (si pensi al meme \$Trump, varato all'esordio della sua presidenza), e censure e tagli delle risorse per le Università e le istituzioni scientifiche e culturali;

In gioco c'è anche il settore dell'intelligenza artificiale, che promette sviluppi sorprendenti in tutti i campi, e che è un settore a cui è legato, almeno in parte, il potere di progettare alcuni tratti del mondo del futuro.

C'è un terzo aspetto che la tradizione occidentale può vantare come un proprio vessillo, ed è il suo profilo istituzionale, riassumibile specialmente in due termini, quali *Stato di diritto e costituzionalismo*, che affondano le proprie radici nell'illuminismo del '700, che giustamente è stato evocato poco fa, come un momento davvero fondativo, che attraverso varie tappe e passaggi ci ha condotto fino allo Stato costituzionale di diritto, a garanzia dei diritti di tutti: un patrimonio istituzionale che davvero possiamo rivendicare a voce alta, specialmente in Europa.

Proprio nella difesa di questo patrimonio « l'Europa in transizione » si trova oggi all'improvviso lasciata sola, con pochi altri Paesi, ma abbandonata dal suo maggiore *partner* americano, che rischia di andare verso derive autocratiche.

Il ruolo dell'Europa in questo momento appare dunque essenziale, anche se la sua posizione di “nano politico” rischia di indebolire significativamente la sua voce. Torniamo ora al tema di questa sessione, vedendo come la sovranità e la globalizzazione abbiano interferito o influito nella dinamica di costruzione dell'Unione europea. Naturalmente, quando parliamo di globalizzazione e di sovranità, parliamo di due termini che non vanno esattamente d'accordo; che anzi sono endemicamente in conflitto l'uno con l'altro. La globalizzazione, infatti, è stata un processo travolgente, di grandi cambiamenti, che metteva in discussione proprio quell'ordine di tipo verticale, che gli Stati, quali entità “sovrane”, avevano eretto, per lasciare spazio a un ordine di tipo orizzontale, multilaterale, basato su rapporti e interconnessioni di tipo economico, ma non solo, tra vari Stati e regioni del mondo. La globalizzazione, intesa come multilateralismo, come sappiamo, è oggi in crisi, ostracizzata, frazionata, ridimensionata, messa in discussione da vari Paesi del mondo, a partire degli Stati Uniti, anche se appare davvero difficile, se non impossibile, smontarla del tutto, per tornare alla situazione precedente. In un libro recente (A. PADOA-SCHIOPPA, *Destini incrociati*, Bologna, 2024), si riflette in maniera molto articolata sull'evo-

luzione parallela delle istituzioni internazionali da una parte e dell'Unione europea dall'altra, tracciando un percorso che, in qualche modo, assomiglia a quello che io stessa vorrei percorrere, seguendo una mia vecchia idea, a cui ho talora già fatto cenno (1) ma che non ho mai sviluppato come merita.

Il primo aspetto che vorrei indagare attiene al rapporto tra integrazione europea e globalizzazione, specie con riferimento alla sovranità statale. Di solito, questi due processi — globalizzazione e soprattutto costruzione dell'Unione europea — vengono trattati in letteratura, così come nelle aule universitarie, in maniera separata e indipendente l'uno dall'altro. Sono due comparti del tutto diversi e hanno avuto una forte carica innovativa sotto un profilo istituzionale anche per le loro conseguenze di tipo politico e geopolitico; e tuttavia si capisce che sono stati trattati sempre in maniera differenziata anche perché interessano due periodi storici che sono sì molto vicini e presentano anche vari ambiti di sovrapposizione, però non sono del tutto coincidenti.

Ora io credo che questi due processi, che sono stati sempre trattati separatamente, presentano invece delle dinamiche simili, che portano ad accostarli sotto parecchi profili: così come hanno ambiti di divergenza più o meno significativi, presentano significativi parallelismi, che non possono essere sottovalutati. Lo studio in parallelo di questi due processi riserva degli spunti davvero interessanti: ad esempio, non può sfuggire il fatto che i due processi — globalizzazione da una parte ed europeizzazione dall'altra — presentano significativi elementi di coincidenza nel loro atteggiamento verso la sovranità statale.

Quando negli anni '50 viene concepito per la prima volta il progetto europeo, in esso potevano già in qualche modo intravedersi alcuni caratteri, solo alcuni beninteso, che poi diventeranno tipici della globalizzazione. Tengo a sottolineare che la comunanza riguarda solo alcuni caratteri perché, quando parliamo di globalizzazione, parliamo di tante cose, che possono essere valutate positivamente e negativamente: parliamo di commerci, comunicazioni e

(1) M.R. FERRARESE, *Al di là della globalizzazione. Verso un mondo post-globale?*, in *Politica del diritto*, 2/2021.

scambi che si moltiplicano, ma parliamo anche di neoliberalismo e di finanziarizzazione dell'economia, che hanno condotto il mondo a derive di egoismo e di disuguaglianza di cui vediamo tristemente i gravi frutti.

Al di là di questo, va sottolineato il fatto che la costruzione dell'Unione europea è stata, sotto vari profili, un'anticipazione della logica del processo di globalizzazione. Infatti, entrambi i processi sono stati in qualche modo innanzitutto una sfida all'idea primitiva di sovranità, che vedeva in essa una pienezza e una concentrazione del potere, in assenza di limiti e di principi costituzionali di livello superiore. La costruzione europea è stata insomma il primo tentativo di disattivare quegli aspetti pericolosi, antiliberali e rischiosi che si concentravano nel potere sovrano, e di mettere quindi in discussione la totalità di quel potere. Un tentativo paradossalmente partito proprio dall'Europa, che la sovranità l'aveva inventata secoli prima.

Ci troviamo insomma di fronte a un processo estremamente interessante e non privo persino di aspetti paradossali, del quale l'Europa potrebbe menar vanto: cioè, di aver capito, dopo le due guerre della prima metà del '900, che la sovranità e le sue derive nazionalistiche fossero un pericolo, ossia un rischio da "disattivare", almeno negli aspetti più negativi. La storia è nota, è stata rievocata più volte anche in questi giorni: quando fu concepito il progetto europeo, si trattava non solo di raggiungere obiettivi di benessere e di crescita economica dopo i disastri e le devastazioni che le guerre avevano determinato, ma soprattutto di evitare quei rischi che avevano reso gli Stati nemici l'uno dell'altro, e che erano stati resi evidenti dalla veste bellica che la sovranità aveva indossato per ben due volte nel '900.

Cosa fa l'Europa, qual è il grande slancio di fantasia che essa riesce ad avere? Essa riesce ad adottare uno sguardo di tipo globale molto prima che la globalizzazione nasca e venga concepita; cioè, concepisce un criterio di collegamento tra i vari Stati, una dinamica di "orizzontalizzazione" del potere; potremmo dire che si trattava quasi di un'anticipazione di quell'ordine "eterarchico" che si manifesterà a fine '900, e che si muoverà in direzione anti-gerarchica. Viene promosso insomma non più un tipo di ordinamento verticale del continente europeo, costruito sulla supposizione di piena sovra-

nità e indipendenza degli Stati, ma un modello di tipo orizzontale, capace di creare tra essi interconnessioni e legami di vario tipo.

Questa sarà poi anche la grande novità della globalizzazione e la scommessa del multilateralismo che la accompagnava. Ma quel modello, per come fu realizzato a fine 900, sotto la regia del pensiero neoliberale, aveva perso la sua innocenza: implicava infatti un'amplificazione del potere dei mercati e diffusi processi di privatizzazione, che avrebbero condotto alla formazione di enormi agglomerati di potere privato, sregolati e possenti (2). E tuttavia oggi ci troviamo a rimpiangere almeno l'intento inclusivo, che era alla base del multilateralismo, che certo non cancellava le dinamiche di potere e di sopraffazione tra Stati, ma creava comunque occasioni di scambio e di collegamento, se non di pacificazione. Guardato dalla deriva odierna di governi che si insultano e dichiarano apertamente le proprie ostilità, appare, se non altro, uno scenario meno violento e più distante da rischi bellici.

Il processo di costruzione europea, osservato dal punto di vista dei Padri dell'Europa, che volevano instaurare uno stabile percorso di pace, appare davvero come un'anticipazione geniale di quanto di buono vi sarebbe poi stato nel processo di globalizzazione. Entrambi questi processi tendevano infatti ad allargare le "misure" che gli Stati si erano dati con i confini. L'intento era quello di non restare ristretti dentro quei confini, ma di superarli, di allargare lo sguardo, di andare in nuove direzioni, di imbracciare, per così dire, una logica del tipo "l'unione fa la forza"; qualcosa che oggi, invece, viene contraddetto a gran voce specie da governi imbottiti di ideologie nazionaliste.

Nonostante questa ottica accomuni i due processi, non va sottovalutato il fatto che essi avevano origine da logiche e intenti del tutto diversi, altrimenti ci troveremmo di fronte ad una mistificazione. Nel caso europeo, infatti, l'attacco alla sovranità, o meglio il tentativo di ridimensionare la sovranità, di portarla su binari compatibili con la pace, partiva da una prospettiva essenzialmente istituzionale, sebbene facendo leva sui mercati e sull'economia (è il caso della CEECA); l'intento era quello mettere in comune parti di

(2) M.R. FERRARESE, *Poteri nuovi. Privati, penetranti, opachi*, Bologna, 2021.

sovranità per favorire pace e collaborazione tra gli Stati: una grande scoperta che l'Europa fa per prima, e che rifulge rispetto al tradizionale atteggiamento isolazionista americano.

Il processo di europeizzazione avveniva quindi in un'ottica eminentemente politica e istituzionale, per cui gli Stati, mettendosi intorno a un tavolo, concepivano un modo diverso di rapportarsi gli uni agli altri, dando vita ad un « potere pubblico originale », come lo ha definito Stefano Battini, uno studioso di diritto amministrativo che su questi argomenti ha a lungo ragionato (3). Il grande progetto era quello di dare una veste “sovrnazionale” alla sovranità, rendendola condivisa: una meta che in realtà non si è mai realizzata, e che si è arenata sulla soglia di una persistente inter-statalità, che ha bloccato il processo di costruzione europea. Il risultato è che oggi gli Stati europei si comportano da « padroni dei trattati », in quanto impediscono che si possa raggiungere una maggiore integrazione di tipo politico. Insomma, il Consiglio europeo funziona essenzialmente non come un'istituzione comunitaria, ma come il luogo in cui si difendono i vari interessi nazionali, e questo evidentemente è un tradimento dello scopo originario del processo di costruzione europea.

Nel caso della globalizzazione, il punto di partenza era del tutto diverso: non era di carattere istituzionale, anzi, si trattava di una finalità se non anti-istituzionale, mirante a costruire modalità istituzionali « alternative » rispetto a quelle tradizionali (4), e specialmente a ri-articolare la sovranità in modo da renderla funzionale ai mercati e all'economia globalizzata. Oggi possiamo vedere come l'intento di dare alla sovranità una piegatura di tipo funzionalistico, a vantaggio soprattutto dell'economia, della finanza e dei mercati abbia avuto successo (5). In altri termini, si trattava di rendere la sovranità funzionale rispetto a un capitalismo ansioso di conquistare nuovi spazi di azione e di rimettere in moto quelli che Keynes aveva

(3) S. BATTINI, *L'Unione europea quale potere pubblico originale*, in M.P. CHITTI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2013.

(4) M.R. FERRARESE, *Il diritto privato e il suo ruolo nelle tecniche di governo “alternative”*, in *Accademia*, 7/2025.

(5) M.R. FERRARESE, *La sovranità è un bene contendibile? Sfide e potenzialità dei poteri globali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2024.

chiamato gli « *Animal Spirits* », cioè, la voglia vitale di espansione che è tipica del capitalismo, che era stata tenuta a bada durante i famosi “trenta gloriosi”. È l'economia finanziaria quella che meglio interpreta gli « spiriti animali » del capitalismo in azione negli anni '90, durante i quali si attua un grande processo di liberalizzazione della ricchezza finanziaria dal controllo degli Stati, in modo che, liberata da vincoli e restrizioni, si possa espandere a livello mondiale con modalità creative ispirate al modello del Casinò (6).

Da molti anni mi occupo dei processi di privatizzazione che sono stati avviati durante la globalizzazione, fino all'esito della costruzione di enormi poteri privati, specialmente di natura finanziaria e tecnologica, che oggi primeggiano, e che hanno cambiato anche la geopolitica del mondo. Di recente abbiamo visto Elon Musk saltellare nella Sala ovale della Casa Bianca: può essere sembrato un cattivo sogno fatto in una notte particolarmente turbolenta; invece, è la realtà che presenta il conto dopo decenni di colpevole distrazione (??) degli Stati, che hanno lasciato prosperare questi poteri privati fino al punto di renderli talora più potenti di sé stessi. Non a caso, oggi si può porre la domanda se la sovranità sia un bene “contendibile”: un aggettivo (“contendibile” per l'appunto) che si usa per riferirsi a beni che sono sul mercato e che si possono acquisire, e che può apparire inconcepibile se pensato con riferimento alla sovranità. Ma in realtà è proprio quello che è accaduto, con l'acquisizione di enormi poteri, che una volta erano propri della sovranità, da parte di mani private, siano quelle dei titolari di grandi fondi finanziari, che soprattutto dopo il 2008 hanno conquistato enormi spazi (7), o quelle delle grandi compagnie tecnologiche, o di varie organizzazioni professionali a carattere globale (8).

Del resto, la situazione attuale ce la racconta efficacemente anche un fenomeno molto rilevante e in grande espansione, che riguarda il ricorso che molti Stati, e perfino l'Unione europea, fanno

(6) M. LETTIERI, P. RAIMONDI, *Il casinò globale della finanza. Ricchezza per pochi. Un miliardo di poveri. Che mondo è?*, Potenza, 2015.

(7) A. VOLPI, *I padroni del mondo*, Roma-Bari, 2024.

(8) M. R. FERRARESE, *Globalizzazione, comparazione e il ruolo dei giuristi privati: verso un nuovo formante giuridico?*, in L. ANTONIOLLI et al. (a cura di), *Trento e il diritto comparato/Trento and Comparative Law*, Padova, 2024.

alle c.d. “società di consulenza”, per svolgere compiti che una volta erano considerati prerogative degli Stati. Si tratta di grandi organizzazioni mondiali di carattere professionale, attrezzate per fornire consulenze e svariate forme di *know-how* praticamente in ogni settore (9). Il fenomeno, che riguarda non solo imprese e vari utenti privati, ma spesso anche Stati e altri enti pubblici, si è spinto talora fino al punto di delegare addirittura la predisposizione di progetti di legge a queste società di consulenza, che ovviamente orientano le risposte sulla base di presupposti professionali non necessariamente rivolti al bene pubblico come proprio orizzonte di riferimento (10). Anzi i professionisti di tali società, spesso finanziate da fondi finanziari, sono prevalentemente addestrati a pensare secondo schemi neoliberisti, che pongono al centro il contenimento delle pubbliche finanze e l’incremento dell’efficienza delle istituzioni: due aspetti che possono apparire positivi, ma che sono funzionali a quella « operazione austerità » che penalizza *welfare* e beni pubblici (11).

Questo esito di privatizzazione degli Stati discende da un’idea di globalizzazione che aveva sì alla base un’idea di interconnessione economica tra le varie parti del mondo, ma imbastita soprattutto attraverso i mercati e con la finanziarizzazione dell’economia come grande regista, sia pure con qualche “spruzzata” di diritti umani e qualche illusione sulla contagiosità della democrazia. E la mentalità neoliberista a un certo punto è penetrata anche nell’Unione europea, influenzando il processo di integrazione europea e alcune tappe significative del medesimo, come il Trattato di Maastricht.

Tra i due processi, di europeizzazione e di globalizzazione, si sono registrate insomma sia significative sfere di divergenza, sia alcuni punti di tangenza, e persino di coincidenza. Tra i punti di tangenza c’è il fatto che globalizzazione e europeizzazione hanno entrambi subito gli effetti della grave crisi finanziaria del 2008, che

(9) M. MAZZUCATO, R. COLLINGTON, *Il grande imbroglio. Come le società di consulenza indeboliscono le imprese, infantilizzano i governi e distorcono l’economia*, Roma-Bari, 2023.

(10) M.R. FERRARESE, *Stati tra pubblico e privato. Il ruolo delle società di consulenza*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/2024.

(11) C.E. MATTEI, *Operazione austerità*, Torino, 2022.

ha aperto uno scenario nuovo di diffidenze e di ostilità di tipo sovranista verso tali processi, che sono caduti quindi sotto una lente negativa, in parallelo con l'affermazione di orientamenti politici sovranisti. Questi, tra l'altro, hanno assunto una particolare veemenza proprio nei due Paesi che avevano più favorito la globalizzazione, ovvero gli Stati Uniti e la Gran Bretagna: i primi finiti nelle mani di Trump nel suo primo mandato, e l'Europa che ha visto l'allontanamento della Gran Bretagna, un passo non da poco, in relazione al quale oggi sembra si registrino alcune retromarcie. Un ulteriore importante punto di tangenza tra i due processi sta nel fatto che, se in Europa gli Stati hanno concesso poco alla sovranità sovranazionale, e custodiscono gelosamente il proprio "giardino"; è anche perché si sono ritrovati con una sovranità sempre più "essicata" dal processo di globalizzazione. Il che li ha condotti ad esasperare il linguaggio del sovranismo declinato in chiave identitaria e antimigranti, facendo talora dei migranti il capro espiatorio di tutti i mali.

Entrambi i processi citati sono dunque in grave crisi. Alla globalizzazione si contrappone l'idea di *reshoring* o *friendshoring*, ossia di relazioni economiche a loro volta influenzate dalla logica amico-nemico che si è insediata nelle relazioni politiche. Lo scoppio della guerra in Ucraina è stato un passaggio decisivo per questo cambiamento, con riflessi significativi anche sull'Europa, impedendo il rafforzamento politico della stessa. Di recente, sono tornati sull'idea di un'Europa « sovrana » due importanti economisti (12), con un libro che cerca di identificare i meccanismi di azione collettiva che possono far avanzare l'Unione europea verso una più piena sovranità. Il volume è stato scritto prima che Trump tornasse sulla scena politica; pertanto, molte delle affermazioni lì formulate appaiono oggi delle fantasticherie, in quanto contemplan e accarezzano l'idea di un rafforzamento dell'Alleanza atlantica, e specialmente del rapporto tra Europa e Stati Uniti: obiettivi che oggi appaiono particolarmente indeboliti, se non in frantumi. Tuttavia, il tema che i due economisti pongono è di grande importanza e

(12) P. GUERRIERI, P.C. PADOAN, *Europa sovrana. Le tre sfide di un mondo nuovo*, Roma-Bari, 2024.

riguarda le modalità di costruzione di un regime internazionale. Adottando la metodologia tipica dell'*International Political Economy*, gli autori sottolineano che un regime internazionale si costruisce e si afferma quando, attraverso un insieme di regole, di posizioni e anche di sanzioni, esso riesce a fornire beni pubblici globali, ossia condizioni di stabilità, di vivibilità e di efficienza di quell'ordine, e pertanto viene rispettato e accettato da altri Stati e abitanti della Terra.

È proprio questo il problema più urgente del nostro presente e riguarda sia l'Europa, sia gli altri Stati e le altre formazioni. L'Europa, specie dopo la pandemia e la guerra in Ucraina, è chiamata a diventare « un attore in grado di agire unitariamente, con una presenza globale e capace di misurarsi con gli altri grandi nel nuovo contesto globale. A partire dalla gestione del legame tra economia e sicurezza » (Commissione europea, 2023c., 138). Ma anche al di là dell'Europa, si pone il problema di come ricostruire un regime internazionale globale, in una situazione sempre più caotica. Venuto meno il regime egemonico degli Stati Uniti, ci troviamo di fronte a un regime multipolare, che oggi vive in duplice versione: da una parte il G7, infatti, a cui si contrappone un diverso raggruppamento, spesso denominato dei BRICS: due gruppi su posizioni prevalentemente e reciprocamente ostili. A tutto ciò occorre aggiungere i tentativi di Trump di ridisegnare l'ordine mondiale secondo un suo progetto poco sensibile a fattori di legalità internazionale. L'Europa, in questa situazione, se esistesse politicamente, avrebbe veramente da svolgere un ruolo fondamentale, per re-indirizzare l'ordine internazionale, collocandolo sulle rotaie di una legalità internazionale ormai ampiamente disattesa.

CONCLUSIONI

In poco più di un mese di presidenza, Trump ha sconvolto l'ordine internazionale, ha esibito il suo disprezzo per il diritto firmando davanti alle telecamere provvedimenti esecutivi in contrasto con le leggi e con la Costituzione del suo Paese, ha deliberatamente attaccato i suoi alleati, ha ostentato disumanità mostrando le file di immigrati incatenati e imbarcati su un aereo per essere espulsi dagli Stati Uniti. A sua volta, il fenomeno Musk, legato al fenomeno Trump perché espressione della stessa sindrome narcisistica dei pieni poteri, è non meno allarmante. Elon Musk, come ho ricordato, possiede 7.000 satelliti con i quali gestisce e controlla — senza la mediazione di una qualche sfera pubblica — le informazioni e le comunicazioni di miliardi di persone. Altrettanto fanno altri multimiliardari, che insieme a lui sono così divenuti i veri padroni del mondo.

Si tratta di una palese violazione del Trattato sulle attività nello spazio extra-atmosferico del 1967, che qualifica lo spazio extra-atmosferico « appannaggio dell'intera umanità », a beneficio della quale stabilisce che devono andare tutte le sue « utilizzazioni ». Per questo, a me pare, esistono tutti i presupposti perché contro Elon Musk e gli altri miliardari che si sono appropriati dello spazio possa essere promossa con successo una *class action* di carattere per così dire universale e planetario per indebito arricchimento. Naturalmente una simile azione, anche se avesse successo sul piano economico, non risolverebbe il problema. Tuttavia, lo renderebbe di pubblico dominio.

Ebbene, questa ennesima involuzione del capitalismo e della democrazia, in un mondo dilaniato da guerre e dalla generalizzazione della logica del nemico, rende doverosa la difesa di questa isola di legalità e di stato di diritto che è rimasta, con tutti i suoi enormi limiti, l'Unione europea. Anche se temo che dovremo difendere l'Unione soprattutto da sé stessa, cioè dal servilismo nei confronti degli Stati Uniti dal quale le nostre classi dirigenti non fanno o non vogliono emanciparsi. È anche chiaro che l'Europa ha molti lati oscuri e terribili che non la rendono popolare nel mondo:

mali oscuri nella sua storia passata, fatta di colonizzazioni, di massacri e di spoliazioni di gran parte del pianeta, e poi di guerre mondiali e di totalitarismi fino all'orrore della *Shoah*; ma, soprattutto, mali oscuri della sua politica odierna, non avendo l'Unione europea fatto assolutamente nulla dapprima per impedire e poi per fermare con iniziative diplomatiche la guerra in Ucraina, e non ha detto una parola di condanna contro l'orrenda carneficina condotta da due anni da Israele nella striscia di Gaza. E, tuttavia, proprio i lati oscuri hanno di solito generato, storicamente, i lati luminosi, provocando, all'indomani degli orrori, un risveglio della ragione manifestatosi nei solenni « mai più » costituzionali.

C'è poi un'altra ragione per la quale l'Unione europea va difesa: perché il suo processo di formazione, lento e ben lontano dall'essersi concluso, ha mostrato, con l'integrazione di 27 Paesi diversi i cui popoli si sono combattuti per secoli, che un'integrazione tra popoli diversi è possibile, ed è perciò possibile un'integrazione dell'intera umanità sulla base di una Costituzione della Terra che garantisca pace, tutela dell'ambiente naturale e uguaglianza nei diritti. L'Unione europea rappresenta quindi un modello prezioso. Naturalmente tale modello va rafforzato sul piano politico, con l'integrale soppressione nelle decisioni comunitarie del principio dell'unanimità anziché della maggioranza, che di fatto conferisce ad ogni Stato parte un diritto di veto e, soprattutto, sul piano sociale, con la creazione di funzioni e di istituzioni europee di garanzia in tema di salute, di istruzione e sussistenza e anche di difesa dell'ambiente.

Le questioni sulle quali l'Europa deve rifondarsi sono peraltro esattamente le stesse sulle quali deve rifondarsi l'ordine internazionale: la pace e l'uguaglianza, che sono i due valori fondamentali sui quali è nata l'Unione europea. La pace si raggiunge non mostrando il volto ostile delle armi, ma impostando una seria iniziativa diplomatica volta ad assicurare, sia all'Europa che alla Russia, garanzie reciproche di sicurezza. Soprattutto, l'Europa acquisterebbe autorevolezza e prestigio se promuovesse quella che è l'unica garanzia effettiva della pace: il disarmo globale e totale. A tal fine dovrebbe quanto meno lanciare la proposta in una conferenza di pace sul modello del convegno di Helsinki sulla sicurezza del 1975.

Quanto all'uguaglianza, l'Europa dovrebbe attuare la massima che ha adottato nel 2000, « unità nella diversità », e che evidentemente non vale soltanto all'interno dell'Unione ma deve valere ancor più per l'umanità intera. Se è vero, infatti, che l'uguaglianza consiste nell'uguale valore delle differenze e nella riduzione delle disuguaglianze, quel principio dell'unità nella diversità vale molto di più a livello globale che a livello nazionale, perché è a livello globale che sono maggiori le differenze che richiedono di essere tutelate attraverso le garanzie delle libertà fondamentali e maggiori sono le disuguaglianze che richiedono di essere rimosse o ridotte attraverso le garanzie dei diritti sociali.

Il banco di prova del rispetto di quella che ho chiamato uguaglianza liberale delle differenze è il trattamento degli immigrati. L'Unione europea è nata contro il razzismo, contro le discriminazioni e contro i campi di concentramento di persone colpevoli soltanto della loro identità. Non può, senza ledere la propria ragion d'essere, riaprire questi campi, per internarvi persone colpevoli soltanto del loro *status* di stranieri poveri. L'attuazione di quella che ho chiamato uguaglianza sociale, cioè la riduzione delle disuguaglianze economiche e materiali, richiede invece la creazione di uno Stato sociale europeo, con garanzie e istituzioni di garanzia europee in tema di diritti sociali. Pensiamo al valore che avrebbero la creazione di una sanità pubblica europea in rapporto di sussidiarietà con le sanità nazionali, oppure l'introduzione di un reddito di cittadinanza europeo, finanziato ovviamente da un fisco europeo. Sarebbero fattori non solo di unificazione, ma anche di sicura popolarità dell'Europa, sia a livello mondiale che presso i cittadini europei, cui l'Unione ha sempre mostrato il volto burocratico dei vincoli di bilancio o, peggio, delle spese militari.

Purtroppo, l'Europa sta facendo una politica esattamente opposta a quella qui auspicata, così rinnegando entrambi i valori — la pace e l'uguaglianza — che ne sono i fondamenti. Ma proprio per questo, la cultura giuridica ha il dovere di richiamarla al rispetto di questi due fondamenti, al tempo stesso giuridici ed etico-politici, mostrando che il prestigio dell'Europa non dipende dalla crescita dei suoi armamenti e neppure dall'istituzione di un esercito europeo, che non potrà mai superare la potenza nucleare della Russia, ma

solo dall'attuazione di quei due valori, oggi clamorosamente lesi. L'attuazione in Europa di questi due fondamenti, in breve della sostanza del costituzionalismo, sarebbe un contributo essenziale all'espansione del paradigma costituzionale a livello globale. La storia del costituzionalismo è una storia di progressi, quanto al numero dei diritti tutelati e alla rigidità della loro forza vincolante. La sua espansione a livello globale, che proprio l'Europa sta sperimentando tra i suoi 27 Paesi membri, sarebbe il suo ultimo passo, imposto dal carattere universale dei principi della pace e dell'uguaglianza nei diritti fondamentali, già stabiliti, quale diritto vigente, in tante Carte costituzionali e internazionali.

Naturalmente non possiamo essere ottimisti. La battaglia per la democratizzazione dell'Unione europea, e più ancora del pianeta, è una battaglia difficile, se non altro per il sopravvento che stanno acquistando, nel mondo, le destre nazionaliste e sovraniste. Tuttavia, essa ha, dalla sua, il diritto, la ragione e l'interesse di tutti. E questo è sufficiente perché la cultura giuridica e politica si impegni seriamente a suo sostegno.

LUIGI FERRAJOLI

GLI AUTORI

ENZO DI SALVATORE, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico e Direttore del Centro di ricerca “Transizione ecologica, sostenibilità e sfide globali” - Università degli Studi di Teramo

CHRISTIAN CORSI, Professore ordinario di Economia aziendale e Magnifico Rettore - Università degli Studi di Teramo

LUIGI FERRAJOLI, Professore emerito di Filosofia del Diritto - Università degli Studi Roma Tre

ROBERTA DE MONTICELLI, Professoressa ordinaria di Filosofia teoretica - Università Vita-Salute S. Raffaele di Milano

GUIDO CORSO, Professore emerito di Diritto amministrativo - Università degli Studi Roma Tre

FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN, Professore ordinario di Diritto costituzionale - Universidad de Granada

SPYRIDON FLOGAITIS, Professore ordinario di Diritto pubblico - Università di Atene e Direttore EPLO - European Public Law Organization

FRANK SCHORKOPF, Professore ordinario di Diritto pubblico - Georg-August-Universität Göttingen

ANTONIO CANTARO, Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico - Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

MARIA ROSARIA FERRARESE, Professoressa ordinaria di Sociologia del diritto - Università degli Studi di Cagliari

In questa collana:

1. OMAR MAKIMOV PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, 2024.
2. *Transizione ecologica e mobilità sostenibile*. Atti del convegno, Lanciano, 16-17 maggio 2024, a cura di ENZO DI SALVATORE, 2025.
3. *L'Europa in transizione. Gli Stati membri, le sfide della globalizzazione e la crisi dell'ordine internazionale*. Atti del convegno, Teramo, 11-12 marzo 2025, a cura di ENZO DI SALVATORE, 2025.

€ 21,00
024227063

