

A cura di  
Stefano Quirico

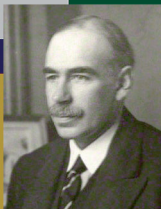
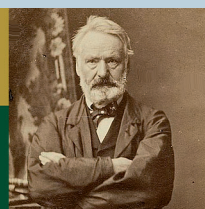
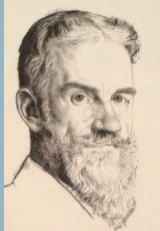
# Democrazia ed Europa nell'età globale

Sfide e prospettive

STUDI



Politica



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

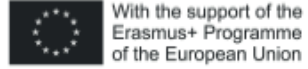
A cura di  
Stefano Quirico

# **Democrazia ed Europa nell'età globale**

Sfide e prospettive

 **FrancoAngeli**

L'opera è stata pubblicata con il contributo dell'Università degli Studi del Piemonte Orientale  
e con il supporto del Programma Erasmus + dell'Unione Europea.



Isbn: 9788835158431

Progetto grafico della copertina: *Elena Pellegrini*

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

Introduzione. L'Europa nella crisi dell'ordine liberale globale, di Stefano Quirico pag. 7

## Parte prima – Le radici storiche e intellettuali

Crisi e «trasfigurazione» della sovranità democratica. Dubbi, domande, suggestioni con riferimenti al problema costituzionale europeo, di Corrado Malandrino » 17

Pace universale e Stati Uniti d'Europa: il progetto politico di Victor Hugo e la sua eredità, di Anna Di Bello » 36

L'Europa e la Lega delle Nazioni: George Bernard Shaw (1914-1930), di Anna Rita Gabellone » 45

Alla riscoperta del principio del dovere come elemento imprescindibile di una democrazia sostanziale, di Federica Falchi » 54

Quale libertà per la solidarietà (e viceversa)? Attualità e genealogia teorico-politica di una complessa relazione biunivoca, di Matteo Cavalleri » 63

Num Carthago delenda est? John Maynard Keynes e il problema politico del tempo nella guerra civile europea, di Andrea Catanzaro » 73

Tra Est e Ovest: la dimensione europea della Germania della *Zwischenkriegszeit*, di Carlo Morganti » 86

«Scaricare il fucile». Emilio Lussu e la critica agli «Stati uniti europei d'America», di Andrea Serra » 94

Per una pace «perpetua» e «globale»: il futuro dell'Europa tra federalismo e funzionalismo, di <i>Stefano Parodi</i>	pag.	103
Il principio di sussidiarietà nel dibattito politico comunitario nel 1970-1972. Dal Memorandum Colonna alla Conferenza di Venezia, di <i>Filippo Maria Giordano</i>	»	113
<b>Parte seconda – Problemi aperti e sfide future</b>		
Unione europea: legittimazione, sovranità e identità. Una ipotesi interpretativa, di <i>Francesco Ingravalle</i>	»	127
L'identità europea tra cultura e cittadinanza, di <i>Marco Stolfo</i>	»	134
La Conferenza sul Futuro dell'Europa e le istanze dei cittadini europei: prospettive e criticità della democrazia partecipativa sovranazionale, di <i>Raffaella Cinquanta</i>	»	145
L'Europa fra tecnocrazia e populismo, di <i>Furio Ferraresi</i>	»	155
Democrazia e Antropocene: percorsi di sviluppo democratici e federali per l'Unione europea e la conversione ecologica globale, di <i>Giorgio Grimaldi</i>	»	165
L'idea di «smart borders» nella politica migratoria dell'Ue, di <i>Giulia Maria Gallotta</i>	»	177
Una torsione storica. Guerra d'Ucraina e Unione europea, di <i>Michele Chiaruzzi</i>	»	186
L'Europa e il suo destino. Superare le paure di domani, di <i>Giuseppe Romeo</i>	»	195
Pacem in terris: un «manifesto» politico per il tempo presente?, di <i>Giorgio Barberis e Sabrina Caneva</i>	»	207
Autori	»	221

# *Introduzione. L'Europa nella crisi dell'ordine liberale globale*

di Stefano Quirico

Il modulo Jean Monnet «Europe in the Global Age» (Ega), che con questa pubblicazione giunge a conclusione dopo un triennio di attività didattiche, di ricerca e di divulgazione scientifica<sup>1</sup>, si propone di mettere a fuoco in chiave multidisciplinare i principali temi, problemi e sfide dell'epoca storica caratterizzata dall'accelerazione del processo di globalizzazione, con particolare riguardo per le sue implicazioni nel contesto europeo. Se, infatti, l'intera storia dell'umanità può essere interpretata come l'alternarsi di fasi di convergenza e di divergenza delle relazioni e delle interazioni fra gli esseri umani, non vi è dubbio che, nei decenni a cavallo tra XX e XXI secolo, si manifesti una marcata spinta all'integrazione tra i sistemi economici, sociali, culturali, simbolici e – in parte – politici presenti sul pianeta<sup>2</sup>.

È nel corso degli anni Settanta che inizia a prendere forma il contesto storico-materiale in cui la globalizzazione prospererà: il tramonto dell'equilibrio costruito a Bretton Woods, propedeutico alla flessibilizzazione dei cambi e alla progressiva finanziarizzazione dell'economia, coincide con l'avvento dei primi risultati tangibili della tecnologia informatica e digitale<sup>3</sup>. Sul piano politico, tuttavia, il punto di svolta va individuato nel biennio elettorale che porta al governo Margaret Thatcher in Gran Bretagna (1979) e Ronald Reagan negli Stati Uniti (1980)<sup>4</sup>, alfieri di un programma economico di matrice neoliberale, la cui attuazione costituisce per molti versi il *terminus a quo* dell'età globale.

1. Per maggiori informazioni è consultabile il sito web del progetto: <https://www.egamodule.uniupo.it/>.

2. Per un'introduzione a tale dibattito cfr. M. Steger, *La globalizzazione* (2013), Bologna, il Mulino, 2016, cap. II.

3. Cfr. F. Barbagallo, *I cambiamenti nel mondo tra XX e XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pp. 27-49.

4. Si veda M.L. Salvadori, *Da un secolo all'altro. Profilo storico del mondo contemporaneo*, Roma, Donzelli, 2022, pp. 43-52.



La fine della Guerra fredda, maturata tra il 1989 e il 1991 con la caduta del Muro di Berlino, il dissolvimento del blocco sovietico e infine il collasso della seconda superpotenza, è lo snodo che apre definitivamente le porte a una nuova stagione delle relazioni internazionali, in cui si susseguono periodi di segno profondamente diverso<sup>5</sup>. Negli anni immediatamente successivi al crollo dell'Urss è forte la tentazione di leggere la sconfitta del comunismo storico come la rimozione dell'ultimo ostacolo alla diffusione pacifica e incontrastata dei capisaldi dell'ordine liberale – consolidatosi in campo occidentale dopo il 1945 – al resto del mondo, di pari passo con la definitiva affermazione dell'economia di mercato e della democrazia liberale, con le loro implicazioni teoriche, sociali e culturali, nello scenario qualificato da Francis Fukuyama, in termini filosofico-politici, come «fine della Storia»<sup>6</sup>.

Nonostante gli incoraggianti segnali raccolti per un decennio, durante il quale le dinamiche globalizzatrici si rafforzano in modo visibile, con l'inizio del nuovo millennio il quadro inizia a complicarsi. Da un lato, l'offensiva del terrorismo jihadista – che l'11 settembre 2001 colpisce il cuore finanziario e militare degli Usa, ma negli anni successivi coinvolge direttamente anche l'Europa – mostra chiaramente che il modello occidentale non è necessariamente la meta a cui tutti i popoli del mondo aspirano. Dall'altro lato, la drammatica e prolungata crisi economico-sociale innescata dallo *shock* finanziario del 2007-08 denuncia plasticamente le contraddizioni e i limiti della globalizzazione neoliberale, già oggetto da alcuni anni della critica proveniente da forze e movimenti della sinistra radicale e altermondialista.

Questa evidente cesura – il cui epicentro si situa peraltro negli Usa, la superpotenza sopravvissuta alla Guerra fredda, divenuta egemone nel ventennio successivo e improvvisamente scopertasi vulnerabile – pone interrogativi inquietanti sul futuro dell'ordine liberale globale e dei suoi pilastri ideali e materiali, ulteriormente scossi dalla pandemia nel 2020 e dalla guerra russo-ucraina nel 2022. Su tali sviluppi complessivi torneremo nella parte conclusiva di questa introduzione. Per ora conviene invece soffermarsi sulla constatazione che, in parallelo con gli eventi appena ricordati, si svolge anche la parabola del processo di integrazione europea. Anche in questo caso si registra inizialmente una fase espansiva, nel corso della quale le vecchie comunità europee confluiscono nella nuova Ue, che a sua volta opera simultaneamente sui versanti dell'allargamento, accingendosi ad accogliere anche i paesi usciti dall'orbita sovietica, e dell'approfondimento, dandosi prima l'obiettivo della moneta unica – benché in vigore solo per una parte degli

5. Cfr. l'interpretazione e la periodizzazione proposte da A. Varsori, *Le relazioni internazionali dopo la guerra fredda*, Bologna, il Mulino, 2022<sup>2</sup>.

6. Si vedano F. Fukuyama, *The End of History?*, in «The National Interest», n. 16, 1989, pp. 3-18 e Id., *La fine della storia e l'ultimo uomo* (1992), Milano, Bur, 2007.

Stati membri – e poi quello di un Trattato costituzionale. Proprio l'interruzione del percorso di ratifica di quest'ultimo, a causa della bocciatura referendaria in Francia e Paesi Bassi nella primavera del 2005, determina un cambio di passo nella storia della costruzione europea: l'ottimismo prevalente fino a quel momento trascolora in un sentimento di smarrimento e incertezza. L'Ue perde di colpo le coordinate di riferimento e gli orizzonti di sviluppo su cui faceva perno, vivendo una crisi esistenziale o di identità di cui è ancora fundamentalmente prigioniera e nella quale sopravvive affidandosi per lo più a scelte di puro pragmatismo, talvolta estemporanee e non raramente incapaci di risolvere le questioni di volta in volta affrontate<sup>7</sup>.

Questa evidente involuzione impone, in primo luogo, di tornare a riflettere sulle radici ideali e sui valori – a partire dalla pace – che hanno legittimato e animato la lotta per l'unità europea, senza preclusioni o posizioni precostituite, ma possibilmente affiancando al pensiero dei padri nobili dell'uropeismo anche i contributi e gli stimoli promananti da correnti e intellettuali eterodossi. In tale direzione si muovono, nel presente volume, gli scritti di Anna Di Bello su Victor Hugo, di Anna Rita Gabellone su George B. Shaw, di Andrea Catanzaro su John M. Keynes, di Carlo Morganti sul dibattito interno alla Germania tra le due guerre mondiali, di Andrea Serra su Emilio Lussu e di Stefano Parodi sul confronto teorico fra David Mitrany e Mario Albertini. Altrettanto ineludibile appare, in secondo luogo, una riflessione sul concetto di identità, con cui si cimentano in questi anni studiosi e scrittori politici dal diverso orientamento e che risulta decisiva anche per comprendere il senso del progetto europeo, nonché il complicato rapporto tra l'Ue e le sue componenti<sup>8</sup>. Se l'approccio funzionalista ha sostanzialmente evitato di definire i caratteri identitari dell'Europa in costruzione, facendosi scudo di passaggi tecnici e interessi economici, oggi questo compito non sembra più rinviabile, nella misura in cui presuppone lo scavo nelle frastagliate e spesso contrapposte memorie storiche delle nazioni alla ricerca di

7. In proposito rinvio a C. Malandrino e S. Quirico, *L'idea di Europa. Storie e prospettive*, Roma, Carocci, 2020, cap. 7.

8. Cfr. fra gli altri C. Crouch, *Identità perdute. Globalizzazione e nazionalismo* (2018), Roma-Bari, Laterza, 2019; F. Fukuyama, *Identità. La ricerca della dignità e i nuovi populismi* (2018), Torino, Utet, 2019; A. de Benoist, *La scomparsa dell'identità. Come orientarsi in un mondo senza valori* (2023), Roma-Cesena, Giubilei Regnani, 2023. Sulla declinazione della nozione in senso europeo rimando introduttivamente a L. Barbaini, F.M. Giordano e S. Quirico, *Europa, identità e democrazia. Crisi di un paradigma e nuove prospettive*, Roma, Aracne, 2020, in particolare il cap. I, e a C. Malandrino e S. Quirico (a cura di), *L'identità europea: temi, sfide e prospettive dell'Ue nel XXI secolo*, in «De Europa», a. III, n. 1, 2020.

una comprensione reciproca<sup>9</sup>, oppure la condivisione di principi e obiettivi basati sulla vicenda politico-istituzionale comune e orientati alla formazione di una cittadinanza sovranazionale, su cui si soffermano rispettivamente Francesco Ingravalle e Marco Stolfo nei saggi che qui pubblichiamo.

Le traversie vissute dall'Ue nell'ultimo quindicennio – dalla crisi dei debiti sovrani all'inerzia di fronte alle ripetute ondate migratorie, solo per menzionare un paio di esempi – contribuiscono a spiegare la crescente insoddisfazione dei cittadini verso le istituzioni europee, su cui fanno leva da tempo i partiti euroscettici e sovranisti per aumentare corposamente il proprio consenso elettorale. È paradossale, ma anche sintomatico dello spirito del tempo, che l'Ue possa essere accusata contemporaneamente, per un verso, di sottrarsi ai propri doveri e, per converso, di invadere la sfera di autodeterminazione dei popoli. Se il primo rilievo muove da riscontri oggettivi, pur trascurando che i principali deficit strategici dell'Unione dipendono da mancati trasferimenti di sovranità da parte degli Stati membri, nel secondo si annidano soprattutto gli effetti retorici delle classiche argomentazioni sul rischio di Superstato o «Leviatano» europeo<sup>10</sup>, in opposizione alle quali risulta di notevole significato il recupero del principio di sussidiarietà, patrimonio della cultura politica cattolica, della tradizione costituzionale tedesca e, come mostra il contributo di Filippo M. Giordano in questo libro, della visione di Altiero Spinelli. Più in generale, si rende urgente proseguire e completare la ricerca storica e politico-ideale su euroscetticismo e sovranismo, non limitandosi peraltro alle loro varianti «di destra» – per le quali tornano utili, almeno in parte, le categorie interpretative normalmente impiegate per i nazionalismi –, ma allungando lo sguardo verso quelle «di sinistra»<sup>11</sup>. Come sottolineato anche da Furio Ferraresi nel saggio qui pubblicato, non è irrilevante che l'obiettivo di riattivare il conflitto politico-sociale neutralizzato dalla deriva tecnocratica, attribuita da numerosi intellettuali progressisti all'Ue, sia

9. Si muovono in tal senso A. Bolaffi e G. Crainz (a cura di), *Calendario civile europeo. I nodi storici di una costruzione difficile*, Roma, Donzelli, 2019 e G. Crainz, *Ombre d'Europa. Nazionalismi, memorie, usi politici della storia*, Roma, Donzelli, 2022.

10. Il punto è tematizzato da F. Zucca e R. Cinquanta (a cura di), *La paura del «Leviatano» europeo: globalizzazione, euroscetticismo e crisi della democrazia*, in «De Europa», Special Issue 2021.

11. Su questo percorso di ricerca rinvio a S. Quirico, *L'euroscetticismo come tema di studio della storia del pensiero politico*, in «Il Pensiero Politico», a. LIV, n. 3, 2021, pp. 389-402, e ai lavori ivi citati. Sul sovranismo di destra, privilegiato dalla comunità accademica, si vedano le diverse prospettive adottate da G. Serughetti, *Il vento conservatore. La destra populista all'attacco della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2021 e di J. Sondel-Cedarmas e F. Berti (eds.), *The Right Wing Critique of Europe. Nationalist, Sovereignist and Right-Wing Populist Attitudes to the EU*, Abingdon-New York, Routledge, 2022, ma anche – con riferimento specifico all'Italia – l'interessante lettura di A. Campi, *Il fantasma della nazione. Per una critica del sovranismo*, Venezia, Marsilio, 2023.

perseguito sul piano strettamente nazionale oppure contempra l'ambizione di dare vita a una compiuta sfera politica democratica di respiro continentale, maggiormente in linea con le dimensioni assunte dalle dinamiche economiche globali.

Alla luce delle crisi attraversate dall'Ue nel primo scorcio del XXI secolo, non può stupire che alcuni studiosi abbiano avvertito l'esigenza di formulare esplicite teorie sulla «disintegrazione» europea, peraltro corroborate dalla Brexit sancita dal referendum del 2016 e faticosamente portata a termine negli anni successivi<sup>12</sup>. All'inizio del 2020, l'esplosione della pandemia da Covid-19, a cui fa seguito per alcune settimane una reazione che sembra ricalcare la miscela di incomprensioni ed egoismi sperimentati durante le violente turbolenze dell'Eurozona, è intesa da molti come il possibile detonatore dell'autodistruzione finale dell'Ue. In realtà, nel giro di qualche mese, la gravità inaudita dell'evento e la trasversalità della sua minaccia, che non distingue fra paesi più o meno virtuosi, inducono il Consiglio europeo e la Commissione a delineare un gigantesco programma di rilancio, il Next Generation Eu, e a dotarlo di ingenti risorse finanziarie, reperite mediante un embrionale indebitamento comune e messe a disposizione degli Stati membri sotto forma di prestiti ed erogazioni a fondo perduto<sup>13</sup>. Per attingervi i governi nazionali sono spronati a elaborare e implementare articolati progetti di modernizzazione economica e sociale, improntati alla transizione verso un modello di sviluppo ecologico e sostenibile – le cui ragioni sono delineate, in questo volume, da Giorgio Grimaldi – e l'adozione su larga scala di infrastrutture digitali<sup>14</sup>.

Nel contempo, il piano varato dalle istituzioni europee e recepito dagli Stati vincola una parte dei finanziamenti alla riduzione delle disuguaglianze socioeconomiche, territoriali, generazionali e di genere che affliggono la società europea. Il ricorso massiccio a investimenti pubblici, a integrazione e

12. J. Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea* (2014), Roma-Bari, Laterza, 2015 (ma cfr. anche Id., *Contro-rivoluzione. La disfatta dell'Europa liberale* (2018), Roma-Bari, Laterza, 2018); I. Krastev, *Gli ultimi giorni dell'Unione. Sulla disintegrazione europea* (2017), Roma, Luiss University Press, 2019.

13. Si vedano C. Malandrino e S. Quirico, *Una crisi nella crisi: l'Unione Europea di fronte al Covid-19*, in «Quaderno di Storia Contemporanea», n. 69, 2021, pp. 38-47; A. Martinelli, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in «Quaderni di scienza politica», a. XXVIII, n. 2, 2021, pp. 199-222; U. Morelli, *L'integrazione europea e la pandemia da Coronavirus*, in «Europea», a. VI, n. 1, 2021, pp. 35-63.

14. Su potenzialità e rischi dell'approccio europeo, che opera nel controverso ambito della *data revolution* e dell'intelligenza artificiale, cfr. S. Tranquilli, *Il nuovo citoyen européen nell'epoca del Data governance act*, in «Digital Politics», a. II, n. 1-2, 2022, pp. 179-188 e M. Mayer (con F. Gabrielli), *Next Generation EU: The Digital Transition's Policy Dilemmas*, in «Digital Politics», a. II, n. 3, 2022, pp. 485-506.

stimolo di quelli privati, e la loro destinazione anche a scopo sociale segnano un'inversione di tendenza rispetto alla marcata contrazione della spesa pubblica predicata dal paradigma neoliberale. Da un lato, questa impostazione prefigura un rinnovato e inatteso impegno dello Stato nazionale in campo economico, i cui contorni vanno valutati con attenzione<sup>15</sup>. Dall'altro lato, varrebbe la pena di riflettere sulle implicazioni che ne potrebbero scaturire a livello sovranazionale, dove le istituzioni Ue sono dotate dei poteri di regolazione del mercato di derivazione ordoliberal, ma sono prive delle competenze necessarie per plasmare una comune politica economica e fiscale, in grado di svolgere le mansioni che, pur con diversi gradi e sfumature, la teoria keynesiana e la stessa economia sociale di mercato attribuiscono al settore pubblico<sup>16</sup>.

Nonostante queste importanti acquisizioni, dal cui effettivo successo dipenderà gran parte del destino dell'Ue, restano di fatto irrisolte alcune rilevanti questioni. Si pensi per esempio alle conclamate difficoltà in cui si imbatte qualsivoglia tentativo di coordinare la gestione di flussi migratori, materia incandescente a proposito della quale si intersecano argomentazioni economiche e culturali, morali e demografiche, favorendo in ultima analisi lo scontro fra meri interessi nazionali di breve termine. A ciò si aggiungono le perplessità suscitate da alcune delle poche iniziative assunte dalle istituzioni europee in ambito migratorio, come la creazione degli *smart borders*, di cui discute Giulia M. Gallotta in questo volume. Ma ancora più precaria, se possibile, è la condizione di salute della democrazia liberale, vale a dire il modello politico che fa da sfondo alla costruzione europea fin dalle sue origini a metà Novecento. Era confortante poter annotare, sul finire del secolo, che l'Europa occidentale, dopo aver consolidato e difeso i valori democratici durante la Guerra fredda, se ne faceva promotrice a livello continentale – nei confronti dei paesi centro-orientali – e addirittura globale; lo è assai meno prendere atto che, da qualche tempo, quella spinta sembra quanto meno affievolirsi<sup>17</sup>. Questo punto decisivo, riecheggiato dal titolo del nostro libro, è

15. G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, il Mulino, 2022.

16. Sul rapporto tra ordoliberalismo ed economia sociale di mercato, concepiti nell'alveo dello Stato-nazione, e la loro successiva e ambivalente traduzione nel perimetro dell'Ue, cfr. A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, Bologna, il Mulino, 2022, specialmente pp. 475 ss., nonché le osservazioni di O. Malatesta, *Sul rapporto tra scienza e politica nel laboratorio neoliberale tedesco*, in «Filosofia politica», n. 1, 2023, pp. 170-173 e S. Quirico, *L'ordoliberalismo tra economia, politica, diritto e storia*, in «Storia del pensiero politico», a. XII, n. 1, 2023, pp. 146-148.

17. E. Fassi, «Un mondo sicuro per la democrazia?». *Stati Uniti ed Europa nella crisi dell'ordine liberale*, in «Quaderni di scienza politica», a. XXVII, n. 1, 2020, in part. pp. 110-113 e 116-119.

ampiamente esaminato dallo scritto di Corrado Malandrino che segue la presente introduzione e pone l'accento sul nesso problematico fra democrazia, sovranità e unità europea, indicando nell'elaborazione di alcuni classici del pensiero politico, come Johannes Althusius, la fonte di risposte originali alla sfida posta dalla possibile costituzionalizzazione dell'Ue. Intorno alla necessità di ripensare il concetto di democrazia, e specialmente alcuni dei suoi tratti contemporanei, ruotano anche altri tre saggi qui pubblicati: Federica Falchi richiama l'orizzonte dei doveri, quale pietra angolare per l'edificazione di una democrazia sostanziale; Matteo Cavalleri propone una genealogia dell'idea di solidarietà, finalizzata al recupero delle sue potenzialità politiche; Raffaella Cinquanta si concentra sulla dimensione della partecipazione come tratto distintivo di un modello democratico trasferito sul piano sovranazionale.

L'ultimo capitolo dell'itinerario qui ripercorso è l'attacco della Russia al territorio ucraino, decretato nel febbraio 2022 e avvio di una guerra ancora in corso mentre scriviamo. Tale conflitto – su cui intervengono, con prospettive analitiche differenti, i contributi di Michele Chiaruzzi e Giuseppe Romeo – costituisce l'ennesimo segnale di crisi dell'ordine liberale promosso dagli Usa all'interno del blocco atlantico e, dopo gli avvenimenti del 1989-91, assunto a chiave di volta della ristrutturazione del sistema internazionale. La condotta russa nei confronti dell'Ucraina, unita alle rivendicazioni avanzate da Cina e India in materia commerciale o di lotta ai cambiamenti climatici, segnala l'indisponibilità dei principali attori ad aderire integralmente al modello globale disegnato dai paesi occidentali. Sul piano della teoria delle relazioni internazionali, si profila per l'Europa la necessità scegliere fra la partecipazione attiva a un'opera di rivisitazione dell'ordine liberale, che ne corregga le storture più evidenti ma ne ribadisca con forza gli elementi di fondo, a partire da democrazia, economia di mercato e diritti umani, e la tentazione di adeguarsi a una nuova divisione del mondo in blocchi, riducendosi a satellite della superpotenza americana in una sorta di Guerra fredda multipolare con Cina e Russia, in cui ciascuna area riconosca di fatto le prerogative delle altre<sup>18</sup>.

Nel loro complesso, tuttavia, le difficoltà e le crisi susseguitesi negli ultimi decenni mettono in discussione la globalizzazione come fenomeno politico, economico, sociale e culturale storicamente realizzato tra XX e XXI secolo. Il ritorno della guerra nell'Europa geografica e ai confini dell'Ue rinvigorisce indubbiamente il pensiero critico, a cui dà voce lo scritto di Giorgio

18. Le due alternative sono rispettivamente incarnate, per esempio, da V.E. Parsi, *Il posto della guerra. E il costo della libertà*, Milano, Bompiani, 2022 e L. Caracciolo, *La pace è finita. Così ricomincia la storia in Europa*, Milano, Feltrinelli, 2022.

Barberis e Sabrina Caneva, prendendo spunto dall'anniversario dell'enciclica *Pacem in Terris* per condurre una riflessione politica e morale sui lati oscuri del nostro tempo, in cui gli ideali pacifisti si saldano con l'appello a un modello di organizzazione politica e di sviluppo socioeconomico più equo e sostenibile. D'altra parte, le disfunzioni del globalismo di mercato sono da tempo al centro dei lavori degli studiosi impegnati a individuare il livello di integrazione alla luce del quale la globalizzazione rappresenti non una minaccia, ma un'autentica opportunità di crescita materiale e umana per chi vi partecipa<sup>19</sup>. E se l'ostilità internazionale fra le principali potenze dovesse perdurare, rendendo impraticabili rapporti economici fra Stati avversari sul piano politico-militare, potrebbe farsi strada lo scenario di una globalizzazione «selettiva», ossia limitata ai paesi accomunati da maggiori affinità<sup>20</sup>. In tal caso, spetterà agli europei decidere quali siano i migliori compagni di viaggio.

19. Cfr. l'ormai tradizionale studio di D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente* (2010), Roma-Bari, Laterza, 2023, il cui impianto teorico è recentemente ripreso da A. Poletti, *Anti-globalismo. Le radici politiche ed economiche*, Bologna, il Mulino, 2022.

20. La tesi è sviluppata da G. Ottaviano, *Riglobalizzazione. Dall'interdipendenza tra Paesi a nuove coalizioni economiche*, Milano, Egea, 2022.

**Parte prima**

**Le radici storiche e intellettuali**





# *Crisi e «trasfigurazione» della sovranità democratica. Dubbi, domande, suggestioni con riferimenti al problema costituzionale europeo*

di Corrado Malandrino

## **Premessa**

Da quasi quarant'anni si conducono ricerche storico-teoriche<sup>1</sup> su quale forma di unità europea possa meglio rafforzare l'identità e la salute politiche del nostro continente, per confrontarsi su un piede di parità strategica con le altre potenze mondiali, vista la debolezza strutturale dei nostri Stati nazionali (Luigi Einaudi li definiva dopo la seconda guerra mondiale «polvere senza sostanza»<sup>2</sup>).

Io ritengo che il mantenimento del carattere ibrido della costruzione europea sia alla base della sua debolezza cronica (i noti deficit di efficacia, efficienza, democrazia e identità), che gli ultimi nodi ed eventi geopolitici (i maggiori: Russia-Ucraina, Cina-Taiwan) hanno incrementato. Sono falliti, purtroppo, nelle parti conclusive, i disegni di Monnet-Schuman e di Spinelli che in modi e tempi diversi preconizzavano un passaggio dall'integrazione economica all'unità sociale e politica.

Finora una forte unità politica europea non è stata raggiunta e temo che si sia prossimi a una sfida vitale oltre la quale, persala, l'Ue rischi di andare incontro a una fatale disgregazione. Come ha scritto il giurista Gaetano Azzariti, mai come in questo caso la nostra civiltà è di fronte al dilemma fra «diritto o barbarie»<sup>3</sup>.

1. Per un'introduzione generale al tema cfr. C. Malandrino (a cura di), *Un popolo per l'Europa unita*, Firenze, Olschki, 2004; C. Malandrino e S. Quirico, *L'idea di Europa. Storie e prospettive*, Roma, Carocci, 2020.

2. Cfr. U. Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, FrancoAngeli, 1990.

3. Cfr. G. Azzariti, *Diritto o barbarie? Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

## 1. Destino europeo e crisi democratica

Se si pensa al destino futuro dell'unità europea, non c'è da farsi troppe illusioni. Non siamo più in mezzo al guado con lo sguardo alla mèta ancora lontana – ma creduta raggiungibile – di una completa integrazione politica, come si pensava dopo l'entrata in vigore della moneta unica europea, concluso l'ampio processo di ampliamento del primo ventennio del Duemila che portò all'Europa di 28 membri. Ci troviamo invece in coda alla Brexit, che l'abbassò a 27, e all'insorgere di neonazionalismi e sovranismi populistici che sono, o marciano verso, «democrature» che rendono vieppiù difficili soluzioni di problemi già presenti: politiche migratorie, difesa climatica, fonti energetiche pulite, riparazioni post-Covid e – *venenum in cauda* – l'assenza di politica europea di fronte all'imperialismo russo con l'invasione ucraina. Quanto si è lontani dalla mèta, lo dimostrano non tanto le conseguenze del Covid-19 – che anzi aveva provocato in Europa una scossa salutare dopo primi momenti di esitazione e fatto lanciare programmi come il Next Generation Eu, e il Pnrr –, o i nodi irrisolti dei debiti pubblici, l'irrisolutezza sull'unione bancaria e fiscale, sul Mes, sulle riforme per completare un governo politico continentale dell'economia e delle finanze europee. Di ancor maggiore rilevanza è quanto succede nell'Europa centro-orientale, dove l'invasione russa e la guerra in Ucraina hanno provocato una migrazione forzata di circa 15 milioni di persone, ecatombi di morti, distruzioni e, tra le altre sventure, hanno dato maggior forza e centralità a posizioni divergenti dallo spirito unitario europeo – fondato sulle idee di pace e dialogo per l'integrazione – di Stati come la Polonia e l'Ungheria, ormai divenuti strategici nel quadro geopolitico che mira a unire il vallo adrianeo dell'antica Britannia romana al balcanico vallo di Traiano, attraverso la Scandinavia, le repubbliche baltiche e l'Ucraina fino al Mar Nero. Due Stati membri cruciali in tale contesto, Polonia e Ungheria, sono designati dal sistema di turnazione come presidenti di turno semestrali consecutivi dell'Ue nel 2024-2025. Due Paesi sottoposti a inchieste per le profonde distorsioni e corruzioni che hanno apportato nei loro sistemi democratici senza pentirsene. «Che succederà?», ci si domanda con apprensione crescente che rivela la debolezza della classe dirigente di Bruxelles...

Vieppiù inquietante è l'emergere di volontà statali fortemente sovraniste e nazionaliste. Ce lo ricordano, per esempio, le affermazioni del leader polacco Mateusz Morawiecki durante la sua prolusione sul futuro dell'Europa tenuta il 20 marzo 2023 all'Università di Heidelberg. Qui, dopo aver ricordato alle autorità tedesche ospitanti l'obbligo del risarcimento che la Germania deve ancora alla Polonia per i danni della Seconda guerra mondiale, le ha incolpate per i 50 anni di dominazione russa sui Paesi dell'est, conseguenza

della guerra nazista. Dopo tale incoraggiante premessa, ha esposto la sua visione del futuro dell'Europa che vede al primo posto il recupero della piena sovranità degli Stati nazionali, che sono a suo avviso l'anima e il motore delle integrazioni economiche. Come nel disegno politico del presidente francese De Gaulle che partiva dal (e ritornava al) primato delle nazioni. Ha criticato i limiti burocratici, tecnocratici e politici dell'attuale *governance* europea, rivendicando che niente potrà salvaguardare la libertà delle nazioni, la loro cultura, la loro sicurezza sociale, economica, politica e militare meglio degli Stati nazionali. Ogni altra via sarebbe illusoria e utopica. L'identità Ue riposa sulle identità nazionali, l'unica realtà da garantire a ogni costo. Cosa meglio di un simile discorso fa capire lo spirito del volume di Guido Crainz intitolato *Ombre d'Europa*, un esame disincantato e realistico sui nazionalismi, le memorie distorte e gli usi politici della storia?<sup>4</sup>. O dei messaggi che il saggista austriaco Robert Menasse lancia a ripetizione da almeno dieci anni sul risorgere prepotente della retorica nazionalista dei «sacri confini», non solo nelle classi politiche degli Stati, ma ormai persino negli uffici delle istituzioni europee?<sup>5</sup>. Queste minacce di Morawiecki (e bisognerebbe aggiungere quelle di Viktor Orban, senza dimenticare le velate ammissioni delle repubbliche baltiche e di altri ancora conquistati dall'ultima retorica bellicista) confermano le paure del Crawford di *Maledetti confini*<sup>6</sup>, della denuncia di Bernard Henri-Lévy sull'insorgere dei sovranismi populistici in *Looking for Europe*<sup>7</sup>: questi scritti mettono al centro della crisi europea (e non solo) la questione della rinnovata domanda di centralità, tanto illusoria quanto reclamata, delle sovranità statalnazionali credute scudi delle democrazie contro il progresso di un'integrazione politica democratica europea vista come il garante dell'odiato vincolo sovranazionale.

E qui sta il nocciolo della crisi dell'idea della sovranità democratica in Europa. Come ha fatto realisticamente notare Sergio Romano ne *La scommessa di Putin*<sup>8</sup>, l'esperienza con questi paesi dovrebbe aver insegnato molto ai dirigenti europei sui rischi connessi all'allargamento a est senza solide fondamenta, perché paesi come l'Ucraina, ma anche la Georgia, la Moldavia e – perché no? – la Serbia, il Kosovo, l'Albania (tutti richiedenti l'adesione e alle prese con turbini di guerra imminente), non comprendono che la so-

4. Cfr. G. Crainz, *Ombre d'Europa*, Roma, Donzelli, 2022.

5. Cfr. R. Menasse, *Un messaggero per l'Europa* (2012), Palermo, Sellerio, 2019.

6. Cfr. J. Crawford, *Maledetti confini. Storie di linee tracciate sul mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2023.

7. Cfr. B.-H. Lévy, *Looking for Europe*, Milano-Torino, La Nave di Teseo-La Stampa, 2019.

8. Cfr. S. Romano, *La scommessa di Putin*, Milano, Longanesi, 2022.

vrantà nazionale, per loro così importante, non basta più per affrontare i problemi globali del XXI secolo. Il fine della realizzazione di una forte Europa democratica, politicamente unita e solida li lascia privi d'interesse. Per loro non esiste alcun deficit democratico, se non nei vincoli troppo stretti agli Stati. E purtroppo questo fine sembra non rientrare nemmeno nelle priorità della classe dirigente europea. E perciò ci si dibatte in una crisi difficile da sciogliere. La crisi della democrazia, delle democrazie!

## 2. Crisi del modello liberaldemocratico?

Vediamo perciò brevemente come essa viene caratterizzata. Se ne discute intensamente dagli anni Settanta, ridimenticando che i valori della democrazia ne fanno pur sempre – con le sue debolezze – l'alternativa di governo migliore di quelle che l'avevano preceduta. Mi domando: succederà lo stesso al termine della presente epoca, che minaccia di aprire le porte a un confronto bellico mondiale? Gioverebbe ancora una volta ritornare a meditare, come suggeriva Norberto Bobbio negli studi sul «futuro della democrazia»<sup>9</sup>, sulle classiche messe a punto di Hans Kelsen, quando negli anni Venti del Novecento le sue opere sul *Problema del parlamentarismo* e su *Essenza e valore della democrazia* chiarirono il terreno delle regole e del funzionamento dei sistemi democratici – non solo a livello nazionale – davanti all'avanzare della grande ondata dittatoriale e totalitaria<sup>10</sup>. Ci servirebbe la loro lezione, a fronte di una congenita criticità di questo concetto/categoria basilare del pensiero politico, perdurante nel tempo dal suo primo sorgere nell'antichità greca fino alla nostra epoca, nella quale più perspicuamente si dibatte di crisi del modello liberaldemocratico moderno e, addirittura, postmoderno. Ad approfondire le discussioni negli ultimi anni si sono proposti due densi volumi di studi sulla presenza e il dosaggio interno nelle varie esperienze storiche, statuali e sociali, dei valori sottostanti la democrazia – libertà, uguaglianza, sicurezza, nonché il rapporto fra identità e democrazia<sup>11</sup>. Entrambi hanno inteso moni-

9. Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1984.

10. Cfr. H. Kelsen, *Il problema del parlamentarismo* (1924), in Id., *La democrazia*, a cura di M. Barberis, Bologna, il Mulino, 1998, pp. 155-191; Id., *Essenza e valore della democrazia* (1929), in Id., *La democrazia*, cit., pp. 41-145; S. Lagi, *La forma di governo meno imperfetta: la democrazia rappresentativa in Hans Kelsen (1920-1929)*, in *La democrazia in Europa: due secoli di dibattito politico*, in «Il Pensiero Politico», a. XLVIII, nn. 1-2, 2015, pp. 248-260.

11. G. Barberis, A. Catanzaro, F. Falchi, C. Morganti, S. Quirico e A. Serra (a cura di), *Libertà, uguaglianza, sicurezza. Un dibattito tra storia del pensiero e teoria politica*, Dueville

torare con finalità critico-positive, attraverso attente ricostruzioni e riflessioni, alcune tra le più notevoli trasformazioni e calibrature dei valori conaturati in vario modo e misura con la democrazia, dall'antichità al presente, percependo un loro transitare verso nuovi lidi alla luce di riconoscimenti identitari. È notevole l'oscillazione delle relazioni che si stabiliscono tra tali valori nelle diverse «formole» (per dirla con Mosca) avute dalla democrazia fin da Platone e Aristotele<sup>12</sup>, per proseguire nell'epoca moderna dalla democrazia comunale fino alla poliarchia profederale di Althusius e a quella federale del paradigma nordamericano di Tocqueville. Sono ben noti i rimedi che questi sottolineava, presentando e commentando l'articolazione federale della democrazia americana, per sopperire appunto ai difetti di presenza e realizzazione dell'uno o dell'altro dei valori suddetti. Il sistema democratico risente fatalmente di questa e di altre ragioni di crisi – con al centro le mancate promesse del neoliberalismo di un progresso economico e sociale per tutti –, per la crisi climatica globale collegata all'uso perverso di fonti d'energia derivanti da carbone e idrocarburi, per i pericoli insiti nel progresso inarrestabile della rivoluzione digitale e dell'IA e così via. A fronte di tale quadro preoccupante, si tirano pessimisticamente conclusioni che hanno condotto taluni a teorizzare – forse sotto l'impressione della pandemia – una «*democrazia contagiata*» al cui interno si rivelerebbe impossibile un equilibrio tra libertà, uguaglianza e sicurezza. La crisi delle liberaldemocrazie coinvolge un perenne cambiamento e una riformulazione di tale «equilibrio» di valori; appare pertanto come una sorta di passaggio verso definizioni che si differenziano da quelle troppo procedurali e non sufficientemente inclusive. Giorgio Barberis, Andrea Catanzaro e Stefano Quirico ci hanno ricordato che «il concetto di mutamento, [...] pur in maniera diversa, viene inteso nella sua accezione [più forte] di *crisi* [cioè] di possibile *fine* del paradigma politico della modernità con un'apertura problematica a nuovi assetti istituzionali e a nuovi valori di riferimento, necessari per orientarsi nell'epoca dell'*incertezza* che stiamo attraversando»<sup>13</sup>. Un'*incertezza* che il confronto identitario sembra far aumentare e per molti aspetti spingere indietro, a certezze passate di stualità etero-democratiche, più che verso un futuro che incute paura. Infatti, su finalità più critico-negative e distruttive del concetto medesimo di liberaldemocrazia, pur partendo da posizioni scientifico-politiche diverse tra loro per intenzionalità e metodi, sembrano convergere altri gruppi di studiosi e

(VI), Ronzani Edizioni Scientifiche, 2020; G. Barberis, A. Catanzaro, F. Falchi, A.R. Gabelone, C. Morganti, S. Quirico e A. Serra (a cura di), *Identità in transito. Percorsi di riconoscimento politico*, Dueville (VI), Ronzani Edizioni Scientifiche, 2022.

12. Cfr. L. Bertelli, *Aristotele democratico?*, in «Teoria politica», a. VIII, n. 8, 2018, pp. 81-103.

13. Cfr. *Libertà, uguaglianza, sicurezza*, cit., p. 228.

pensatori politici italiani, europei, occidentali e orientali. Alla base di tali riflessioni stanno le critiche all'offensiva neoliberista contro il *Welfare State* degli ultimi 40 anni; la messa in mora di una serie di diritti civili e sociali, anche a seguito della guerra contro il terrorismo prima e poi per le ricordate necessità della lotta alla pandemia; l'incapacità delle democrazie di tessere un fronte coordinato ed efficace davanti ai problemi mondiali delle risorse energetiche, delle gigantesche migrazioni, dell'inquinamento ambientale. Tutte hanno messo a nudo l'inefficienza, in certi casi la paralisi, delle istituzioni democratiche e le involuzioni autoritarie in Stati e formazioni politiche macroregionali di centrale importanza, grazie a trasformazioni neo-oligarchiche, autoritarie, all'incrementato ruolo di formazioni tecnocratiche globali, ma anche a cadute in costumi caratterizzati da un abuso colossale della menzogna – sotto i nomi di post-verità o *fake news* – da parte di cittadini e di governanti in *social* venduti come esempi di libertà, che invece suonano come campanelli d'allarme per la democrazia. Non a caso vi è chi parla con pessimismo crescente di «disagio», di «causa persa» della democrazia, di «democrazie senza democrazia», di «democrazia della sfiducia»<sup>14</sup>. Franco Di Sciullo ha messo nella copertina del suo libro che tratta della crisi della «rappresentanza democratica nell'età del paradosso» il motto «lasciate ogni speranza o voi che votate»...

Cause analoghe vengono suggerite per la crisi epocale della democrazia e della sovranità democratica da Alessandro Simoncini nell'introduzione al *Lessico post-democratico*<sup>15</sup>, sostanzialmente sulla scorta di un'analisi polemica antiliberista che per vari pensatori come Balibar, ma forse con diversa prospettiva metodologica anche il Luciano Canfora del volume sull'ideologia democratica<sup>16</sup>, riecheggiano un richiamo atavico ai temi della «democrazia popolare», e suggeriscono l'approdo della liberaldemocrazia in una «apocalisse» e in una «metamorfosi dello Stato» che si sostanzia in concetti quali «pseudo-democrazia», «anti-democrazia» o «post-democrazia». Su un percorso simile si sono mossi gli autori del volume dedicato da Catanzaro, Alberto De Sanctis e Carlo Morganti a «un'altra democrazia», ossia a un esame

14. Cfr. M.L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2009; A. Mastropaolo, *La democrazia è una causa persa? Paradossi di un'invenzione imperfetta*, Torino, Bollati Boringhieri, 2011; C. Galli, *Il disagio della democrazia*, Torino, Einaudi, 2011; F. Di Sciullo, *La democrazia della sfiducia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

15. Cfr. A. Simoncini, *Sull'interregno postdemocratico*, in S. Cingari e A. Simoncini (a cura di), *Lessico postdemocratico*, Perugia, Perugia Stranieri University Press, 2016, pp. 15-44.

16. Cfr. L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, Laterza, 2021.

critico – ma tendenzialmente non privo di simpatia – della «democrazia diretta»<sup>17</sup>. Al contrario, il visconte David Runciman più drasticamente ha intitolato il suo libro sull’esito finale dei recenti esperimenti di democrazia diretta fondati sulla tecnologia della rivoluzione digitale e dell’intelligenza artificiale: *How Democracy Ends*<sup>18</sup>. Quasi presagendo un tale sbocco, le nuove (ma anche le vecchie) destre trionfanti in Italia, nei paesi nordici e dell’est europeo, tendono addirittura a espungere la stessa riflessione sui problemi della liberal-democrazia accentuando venature xenofobiche sulla base del primato indiscutibile della «nazione» e della «patria» in nome delle quali passare ad altri sistemi autoritativi di organizzazione e disciplinamento sociale.

### **3. Cambi di paradigma costituzionale: dallo Stato liberale allo Stato democratico**

A me pare che nel parlare della crisi della democrazia, che riguarda anche il futuro dell’Europa – a parte qualche eccezione, come appunto il Carlo Galli il cui pensiero sovranista-democratico viene analizzato da Quirico nel precitato volume sull’*Identità in transito* –, sia considerato poco il collegamento col tema della crisi della sovranità nel passaggio di paradigma dallo Stato costituzionale moderno classico – quello liberale – allo Stato democratico novecentesco. Forse perché si sottovaluta il fatto che il modello classico della sovranità moderna, tipico dello Stato assolutista, ma anche di quello costituzionale rivoluzionario francese e quindi di quello liberale ottocentesco, scompare in tale passaggio. Tale ragionamento si può seguire in modo esemplare, per esempio, nell’esposizione di Maurizio Fioravanti<sup>19</sup>. Egli ha scritto che, nel paradigma costituzionale liberale classico, il popolo come soggetto politico costituente, inteso individualisticamente, non ha più alcuna concretezza storica e territoriale (come aveva invece nel paradigma dello Stato attuale e persino assolutista), e può essere inteso solo come espressione di un insieme di volontà da parte di individui in quanto tali, tutti sottoposti alla medesima legge, sotto un medesimo sovrano in condizioni di perfetta uguaglianza di diritti e di doveri che può esercitare secondo la legge: in tale nesso risiede il motore del potere costituente liberale che conforma libertà e diritti-

17. Cfr. A. Catanzaro, A. De Sanctis e C. Morganti (a cura di), *Un'altra democrazia? La democrazia diretta e le sue declinazioni*, pref. di C. Palazzolo, Pisa, Edizioni Ets, 2021.

18. Cfr. D. Runciman, *Così finisce la democrazia* (2018), Torino, Bollati Boringhieri, 2019.

19. Cfr. M. Fioravanti, *Stato e costituzione*, in Id. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 3-36.



doveri individuali; la centralità e sovranità della legge che determina l'organizzazione dello Stato (i poteri e la loro separazione); la creazione del ruolo delle corti costituzionali ecc. Ma successivamente interviene lo spegnimento di tale motore classico del potere costituente. Nel passaggio dalla prevalente forma di Stato liberale moderno ottocentesco a quello democratico novecentesco, il popolo come soggetto costituente, pur non mutando la definizione individualista, assume maggiore concretezza per l'apparire di nuovi strumenti-organizzazioni popolari (partiti, sindacati, organizzazioni di interessi, associazioni) che rivendicano rispetto alla società meramente liberale una nuova volontà costituente, riaccendendone il motore che la prima pensava chiuso e integrando in costituzione i principi fondamentali democratico-repubblicani<sup>20</sup>. Cambia perciò il paradigma costituente classico. Nello Stato costituzionale democratico, la costituzione è superiore alle leggi che devono iscriversi nel tracciato da essa disegnato. La superiorità della legge fondamentale che è espressione del potere popolare sovrano sancisce il principio della sovranità politica, che sostituisce la sovranità della legge vigente nella costituzione liberale. Lo Stato democratico diventa pertanto uno Stato diverso da quello liberale nella misura in cui è riconoscibile – come per lo più è avvenuto – come «l'orizzonte assiomatico generale»<sup>21</sup> della medesima concezione della democrazia, lo «Stato costituzionale» per eccellenza. Anche il principio di sovranità deve confrontarsi con la forza del dettato costituzionale: gli Stati democratici non sono più riconducibili al mero principio della sovranità liberale<sup>22</sup>. Muta il principio verticale della sovranità. Nello Stato democratico vige il principio orizzontale a garanzia dei diritti, del governo politico, dell'integrazione in esso di nuovi corpi intermedi, e soprattutto di prospettive sovranazionali. I nuovi fenomeni introdotti da tali trasformazioni implicano pertanto lo svincolamento dall'asse Hobbes-Rousseau della modernità e il recupero del costituzionalismo nel segno di Locke, Montesquieu e dell'originario federalismo americano. Dalla democrazia associata a una forma costituzionale rigidamente nazionale si apre la porta allo sviluppo della democrazia in senso sub- e sovranazionale, ponendosi così concretamente il problema costituzionale europeo. Tale passaggio propone inoltre di sfuggire all'alternativa secca tra trattato internazionale e costituzione; gli Stati democratico-costituzionali permettono una terza soluzione: una «forma politico-costituzionale comune» degli Stati membri. Ciò muove una nuova ricerca di democrazia, l'abbandono della tradizione liberale in favore di una

20. Ivi, p. 30.

21. Cfr. S. Chignola, *Democrazia*, in R. Esposito e C. Galli (a cura di), *Enciclopedia del pensiero politico*, Roma-Bari, Laterza, 2000, p. 177.

22. Cfr. Fioravanti, *Stato e costituzione*, cit., p. 35.

«*countertradition*»<sup>23</sup> che nasce prima e va oltre il paradigma hobbesiano-rousseauiano della modernità, verso una diversa concezione della sovranità, e su questa base si auspica l'avvento di una nuova fondazione della democrazia: il principio orizzontale del patto-*covenant* è posto in luogo della tradizione imperniata sul principio verticale gerarchico<sup>24</sup>.

In tal senso va il mio discorso sulla «crisi e trasfigurazione della sovranità democratica». Io mi oppongo a impostazioni che scavalcano il problema di una costituzione a sovranità democratica a livello macro-regionale e transnazionale eliminandolo, come fanno per esempio due politologi come lo statunitense Robert Dahl e il tedesco, già presidente dell'Internazionale liberale, lord Ralf Dahrendorf<sup>25</sup>, naturalizzato inglese col titolo di barone e membro della Camera alta. La posizione di Dahl è emblematica. Dopo aver enunciato i criteri e disegnato le forme del suo modello di «democrazia poliarchica» a livello dello Stato nazionale, Dahl nega che a più larga ed elevata scala possano essere realmente indispensabili le istituzioni democratico-poliarchiche. Egli dubita che le organizzazioni internazionali potranno mai divenire democratiche a seguito di un processo analogo a quello che dalle antiche città-Stato, dove nacque la democrazia, portò al sorgere di Stati territoriali più vasti e, nell'età moderna, ai grandi Stati nazionali democratici. In sostanza pone il problema se si possa democratizzare la vita internazionale al punto che si costituiscano governi sovranazionali di tipo democratico unificando territori continentali e, in lunghissima prospettiva, il mondo intero. Egli si pronuncia per l'inadeguatezza, riscontrata da molti altri politologi, del modello tradizionale di democrazia rappresentativa (tipicamente incardinata nel livello nazionale) ad assicurare una pari plausibilità di esistenza e di efficienza a un livello sovranazionale o internazionale: tale prospettiva sarebbe per lui priva di fondamento<sup>26</sup>.

Posizioni analoghe si ritrovano nel Dahrendorf del volume *Dopo la democrazia*, che colloca il punto d'appoggio della sua argomentazione su una definizione sostanzialmente liberale della democrazia come Stato di diritto, piuttosto che come Stato difensore dei diritti plurali dei cittadini. Esso deve infatti rispondere solo a tre domande: 1. Come garantire cambiamenti nella società senza violenza; 2. Come costruire un sistema di «*check and balance*»

23. Cfr. T.O. Hüglin, *Early Modern Concepts for a Late Modern World. Althusius on Community and Federalism*, Waterloo (Ontario), Wilfrid Laurier University, 1999.

24. Cfr. C. Malandrino, *Covenant e covenantalism premoderni nell'elaborazione di Daniel J. Elazar*, in G. Carletti (a cura di), *Prima di Machiavelli. Itinerari e linguaggi della politica tra il XIV e il XVI secolo*, Pescara, Esa, 2007, pp. 107-128.

25. Cfr. R. Dahl, *Sulla democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2006, in part. pp. 98, 120-125; R. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, a cura di A. Polito, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 42 ss.

26. Per un approfondimento rinvio a C. Malandrino, *Democrazia e federalismo nell'Italia unita*, Torino, Claudiana, 2012, pp. 113-115.

capace di controllare che i detentori del potere non ne abusino; 3. Come garantire al popolo, come insieme dei cittadini, di aver voce nell'esercizio del potere. Tali condizioni esigono un rapporto fisicamente vicino tra popolo e Stato che esclude la possibilità che si crei una democrazia sovranazionale. La crisi della democrazia scaturirebbe, a suo avviso, dalla pretesa assurda di creare ordinamenti politici al di fuori del contesto degli Stati nazionali tradizionali come vie d'uscita alla crisi dei medesimi Stati nazionali evidenziatasi nel Novecento. Occorre restaurare dunque la capacità di governo statale nazionale senza cercare improbabili soluzioni a livello sovranazionale perché, afferma drasticamente, «oltre gli Stati-Nazione, noi non troveremo mai istituzioni appropriate per la democrazia». Per l'Europa si devono ricercare soluzioni para-democratiche che sostanzialmente riprendano i canoni dello Stato di diritto, perché «il principio più difficile da applicare oltre il livello degli Stati-Nazione è il ruolo protagonista dei popoli, la loro sovranità, la possibilità di esprimere la loro opinione e il proprio volere»<sup>27</sup>. È evidente da tali posizioni che l'euroscettico Dahrendorf si qualifica con molto anticipo come oppositore di ogni sviluppo democratico e pienamente politico dell'Ue, e capofila dei precorritori *ante litteram* della parola d'ordine della Brexit che sarebbe stata lanciata dopo la sua scomparsa.

Ma posizioni di questo tipo nelle loro conclusioni politiche, non nelle argomentazioni, si affacciano un decennio dopo anche dalle note polemiche tra due delle massime espressioni della cultura tedesca, entrambi eredi della Scuola di Francoforte: Wolfgang Streeck e in controcanto Jürgen Habermas<sup>28</sup>. Il ragionamento antineoliberista del primo, rivolto contro le politiche di austerità dell'Ue e del Fmi nel *Gekaufte Zeit* del 2012<sup>29</sup>, analizza la crisi della democrazia all'interno del contesto storico del capitalismo, in cui la democrazia è essenzialmente vista come un meccanismo di redistribuzione delle opportunità di vita e di successo nei mercati. A partire dagli anni '70, a suo avviso, si produce un'inversione di tendenza nel comportamento delle istituzioni e delle forze politiche che fino ad allora avevano reso possibile la coesistenza tra il capitalismo e una democrazia egualitaria. Dopo due decenni di riforme strutturali neoliberiste imposte dall'Unione europea, che hanno obbligato gli Stati a rivedere il proprio sistema di *welfare* e a introdurre mercati più flessibili, solo i profitti sono aumentati e con loro è aumentato il

27. Cfr. Dahrendorf, *Dopo la democrazia*, cit., pp. 42-43.

28. Cfr. S. Pistone, *The Debate in Germany on Democracy and European Unification. A Comparison of the Positions of Habermas and Streeck*, in «The Federalist», a. LV, 2013, pp. 126-135.

29. Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Milano, Feltrinelli, 2013; W. Streeck e J. Habermas, *Oltre l'austerità. Disputa sull'Europa*, a cura di G. Fazio, Roma, Castelvecchi, 2020.

divario sociale. Secondo Streeck, tale contro-movimento arriva sostanzialmente dalla destra; contro di esso la sinistra, in particolar modo l'ex-centro-sinistra, avendo delegato l'iniziativa a livello europeo, si rivela incapace di fornire una risposta agli eventi che cambiano in modo radicale la democrazia, facendola retrocedere dall'essere una democrazia di tipo egualitario a una democrazia liberale e senza ambizioni redistributive. La soluzione per invertire tali processi sta perciò a suo avviso nel far recuperare la sovranità degli Stati-nazione che in passato si erano dimostrati strumenti più efficaci dell'Ue.

In Italia, vicino a questo tipo di ragionamento, tra le numerose voci euroscettiche sia di destra sia di sinistra, si colloca quella del precitato Carlo Galli. Anch'egli vede una soluzione per le contraddizioni in cui si dibatte l'Europa non nel suo rafforzamento federale, ma nel ritorno a «un'alleanza pacifica fra le sovranità che dia vita a una confederazione volontaria di Stati sovrani, partecipi di un mercato unico ma non vincolati da una moneta comune, o almeno in grado di non essere del tutto asserviti a un "vincolo esterno": di Stati cioè che, recuperata una più piena sovranità, siano capaci di tutelare le rispettive società, di combattere la disuguaglianza strutturale che ora le attanaglia, e di confrontarsi con successo con i poteri economici globali»<sup>30</sup>. Sia in Streeck, sia in Galli la conclusione della crisi della sovranità democratica sarebbe nella restaurazione della sovranità nazionale.

In polemica con Streeck, diversamente si profila l'orientamento di Habermas, che dal rifiuto della scelta netta tra il ritorno alle sovranità nazionali da una parte e la creazione di uno Stato federale europeo dall'altra (nella classica formula degli Stati Uniti d'Europa), propone invece nei saggi pubblicati in Italia col titolo *Questa Europa è in crisi*<sup>31</sup> una mediazione incentrata su una forma speciale di costituzionalizzazione europea come parte integrante di un più largo processo di costituzionalizzazione del diritto internazionale, nonché dalla riforma di quella sorta di generico federalismo esecutivo e amministrativo già esistente nell'Ue e incentrato sui ruoli coordinati tra Consiglio europeo, Commissione e Parlamento europeo. Per Habermas, sulla scorta del «paradigma comunicativo» elaborato fin dagli anni '80, tra gli anni '90 e il nuovo millennio, l'opzione federale europea si situava all'interno di quella che chiamava la «costellazione postnazionale» nell'epoca della globalizzazione. A fronte della polemica antieuropea e antineoliberista sollevata nel corso della crisi economica globale iniziata nella prima decade del Duemila dai sostenitori della rivalutazione del livello nazionale e tendenzialmente «sovranista» nei riguardi dell'Unione europea, Habermas ha teso

30. Cfr. C. Galli, *Sovranità*, Bologna, il Mulino, 2019, p. 144.

31. Cfr. J. Habermas, *Questa Europa è in crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

a difendere il ruolo di una «quasi» federazione europea. Sotto questo aspetto ricorda, seppur con premesse e argomentazioni diverse, il precedente del primo presidente della Commissione Cee, il Walter Hallstein assertore del valore costituzionale dei trattati nel volume *Europa federazione incompiuta*<sup>32</sup>. Nei saggi che compongono il volume *Questa Europa è in crisi*, Habermas indica con forza ancora maggiore l'esigenza di una «federazione europea dei cittadini e dei popoli» sottolineando da un lato la centralità dei diritti dei cittadini europei, dall'altro indicando in un riformato «federalismo esecutivo» il necessario accentramento di poteri politico-amministrativi al vertice istituzionale dell'Ue come misura ineludibile per la difesa della democrazia a livello continentale. Secondo me, questo interessante punto di vista, pur ben criticando l'impossibilità dell'alternativa da una parte tra il ritorno disastroso alle logiche aberranti e belliciste della sovranità degli Stati-nazione (le cui conseguenze Habermas vede nella logica che ha mosso le guerre balcaniche e l'ultima in corso tra Russia e Ucraina) e dall'altra parte della creazione di un super-Stato federale europeo nel modello americanizzante degli Stati Uniti d'Europa, è meno convincente nell'esposizione delle soluzioni. In qualche modo, egli fa derivare le profonde trasformazioni necessarie per cambiare e rafforzare una Ue dalla natura ibrida – confederale, funzionalista e in minima parte federale, sostanzialmente l'euro – da una riforma dei trattati che modifichi quello che lui chiama «federalismo esecutivo». In tal modo si aspetta che si crei una sorta di «sovranità divisa», espressione delle volontà dei cittadini e dei popoli europei capace da rafforzare e legittimare la nuova Unione, escludendo del tutto gli Stati membri. A me pare che su questo orientamento non ci sia, e nemmeno ci potrà essere in questo contesto, la necessaria volontà delle classi politiche, nazionali e sovranazionale, e che quindi questo passaggio pacifico e graduale immaginato da Habermas rischi di restare irrealizzato.

Non lontano vedrei collocata l'elaborazione ultima di Giuseppe Duso e l'esigenza da lui fortemente dichiarata di «reinventare la democrazia»<sup>33</sup>, parola d'ordine sulla quale mi trovo d'accordo, anche se seguirei una via diversa per raggiungere lo scopo. L'analisi e la soluzione da lui proposte, sulla scorta dell'ispirazione al suo mentore teorico tedesco Hasso Hofmann, autore della nota opera su *Rappresentanza-Rappresentazione*<sup>34</sup>, meritano una

32. Cfr. W. Hallstein, *Europa federazione incompiuta*, pref. di G. Petrilli, Milano, Rizzoli, 1970; su Hallstein rinvio a C. Malandrino, «*Tut etwas Tapferes*»: *compi un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, Bologna, il Mulino, 2005.

33. Cfr. G. Duso, *Reinventare la democrazia. Dal popolo sovrano all'agire politico dei cittadini*, Milano, FrancoAngeli, 2022.

34. Cfr. H. Hofmann, *Rappresentanza-Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento* (2003), intr. di G. Duso, Milano, Giuffrè, 2007.

discussione più approfondita non fattibile in questa sede. Per ora direi quanto segue. Sostengo anch'io, come Duso, l'inadeguatezza della categoria della sovranità assoluta ed esclusiva dello Stato moderno per pensare il fenomeno della democrazia contemporanea e federale in specie<sup>35</sup>. Tali categorie sono pericolose e controproducenti a tal fine. Se non si abbandonano i concetti classici dello Stato moderno e della sovranità nel pensare teoricamente il fenomeno federale, si sviluppa in questo una deriva centralistica tale da riproporre, come scrive Duso, «la forma politica della modernità» (leggasi del modello dello Stato-sovranià sull'asse hobbesiano-rousseauiano), snaturatrice della democrazia e del federalismo stesso. Al posto di sovranità, occorre a suo avviso parlare di potere esecutivo di comando pre e postmoderno in quanto potere di governo che politicamente non ha la caratteristica propria della sovranità. E in questo senso sia Hofmann, sia Duso riprendono l'insegnamento di Althusius. Orbene, a mio avviso questo filo di ragionamento riposa su un'interpretazione fuorviante del profederalismo althusiano, che essi intendono come vero federalismo (ma ricordo che il termine è stato invece introdotto nel XVIII secolo e non esisteva nemmeno all'epoca di Althusius), oltretutto riduttiva rispetto alla potenzialità di esso, unitamente alla concezione profederale della democrazia, ai fini della costruzione di più ampie formazioni della *politia* a livello sovrastatale o sovranazionale. Su queste problematiche, appunto, la discussione sarebbe troppo lunga per questo saggio. Rilevo solo che la soluzione «reinventatrice» della democrazia europea proposta da Duso nell'ultimo capitolo riassuntivo (*La costituzione dell'Europa come occasione per ripensare la democrazia*, pp. 326-334) in relazione alla soluzione dei problemi di riforma dell'Ue, consistente nella creazione di una sorta di confederazione su basi politiche e culturali regionali in luogo dei popoli degli Stati membri, non mi pare adeguata al bisogno. Inoltre, a mio avviso, la riforma complessiva per una Ue democratica come anche, in modi diversi, auspicano Habermas e Duso, dovrebbe essere concepita come una vera rivoluzione. Ovviamente non nel significato tardottocentesco o primonovecentesco di un'azione insurrezionale, violenta. Ma comunque di un'iniziativa popolare determinata a conseguire un vero cambio copernicano di paradigma in senso federalista per la quale occorrerebbe non solo una riforma dei trattati, ma la ristrutturazione di tutto l'impianto dell'attuale Ue conseguibile solo con l'apporto di un «popolo europeo» (comunque lo si voglia chiamare), capace di azioni fortemente evocative, cosciente e

35. Cfr. per un approfondimento C. Malandrino, *Studi e discussioni sul federalismo e lo Stato tra modernità e postmodernità*, in «Il Pensiero Politico», a. XLI, n. 1, 2011, pp. 95-105.

consapevole politicamente dei fini che si pone<sup>36</sup>. E per questo è necessaria la costruzione di una coscienza *covenantalist* nel senso indicato sia da Elazar, sia da Charles McCoy e Wayne Baker in *Fountainhead of Federalism*<sup>37</sup>. Senza un apporto *covenantalist*, la democrazia europea di cui essi scrivono rischia così, priva di una vera sovranità pur condivisa con i cittadini e i popoli formanti un reale popolo europeo, di approdare a una sorta di riedizione del Sacro Romano Impero.

#### **4. Dalla crisi alla «trasfigurazione» della sovranità democratica: un'applicazione al caso europeo?**

Per la mia ipotesi di approccio alla crisi della sovranità democratica, mi attengo alle premesse e alle potenzialità già illustrate da Fioravanti (laddove afferma la possibile creazione costituzionale di forme di sovranazionalità democratica), collegandole con il ragionamento sviluppato da Diego Quagliani sulle trasformazioni della sovranità come «dogma in crisi» viste nel rapporto tra pensiero giuspolitico e costituzionale nel corso del Novecento<sup>38</sup>. Nonché tenendo presenti le suggestioni provenienti dalla dottrina costituzionale europea di Peter Häberle inerenti la progettazione di elementi di rappresentanza in chiave specificamente europea<sup>39</sup>. Dal libro di Quagliani ho mutuato anche la parola «trasfigurazione», che lui ha ripreso, decontestualizzandola, da un saggio di Francesco Petrillo<sup>40</sup>. Un termine che io invece mantengo nel contesto narrativo di Quagliani, suggerendo però una prospettiva che in Quagliani non è espressa. Intenderei cioè «trasfigurazione» come qualcosa di più

36. Per un approfondimento rinvio a Malandrino e Quirico, *L'idea di Europa*, cit., pp. 245-257; U. Morelli, *From National Cultural Paradigms to European Global Cultural Paradigms. A Copernican Revolution*, in «Journal of Social Science Education», vol. XVIII, n. 3, 2019, pp. 29-40.

37. Sull'aspetto rivoluzionario del *covenantalism* rinvio a C. Malandrino, *La rivoluzione federalista moderna: il covenantal stream da Althusius a Elazar*, in D. Thermes (a cura di), *Rivoluzione & rivoluzioni*, vol. I, Lanciano, Carabba Editore, 2019, pp. 409-430. Cfr. anche A. Marchetto, *Dall'alleanza di Dio al patto tra gli uomini*, pref. di M. Ferronato, Roma, Aracne, 2022.

38. D. Quagliani, *Un dogma in crisi: il dibattito sulla sovranità nel pensiero giuspolitico del Novecento*, in A.M. Lazzarino Del Grosso (a cura di), *Temi politici del Novecento*, Napoli, Cuen, 1997; Id., *La sovranità*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

39. Cfr. P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2009; cfr. anche le considerazioni su una transizione epocale dal diritto autoritativo-gerarchico al diritto dialogico proposte da A. Bosio e S. Dellavalle, *Crisi e ridefinizione della sovranità nel contesto plurilivellare*, in «Costituzionalismo.it», n. 3, 2016, pp. 152-158, interessanti proprio il caso di una possibile trasformazione della sovranità condivisa a livello europeo.

40. Cfr. Quagliani, *La sovranità*, cit., p. 120.