



Anna Lucia Valvo

Crisi europea e cosmopolitismo post-globale

estratto anticipato da:

Studi sull'integrazione europea

numero 2-3 · 2016 | anno XI



Rivista quadrimestrale



CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione

Ennio Triggiani – Ugo Villani

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Luigi Ferrari Bravo, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Noguerras, Paolo Mengozzi, Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato di redazione

Giandonato Caggiano (coordinatore), **Francesco Cherubini, Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Ivan Ingravallo, Giuseppe Morgese, Egeria Nalin, Angela Maria Romito, Roberto Virzo**

Alla redazione del presente fascicolo ha collaborato la dott.ssa Denise Milizia

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Paolo Fois, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia Serena Rossi, Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

www.studisullintegrazioneeuropea.eu

Direzione e Redazione

c/o **Cacucci Editore – Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – Tel. 080.5214220**

<http://www.cacucci.it> e-mail: studiinteuropea@cacucci.it

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2016 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile: ENNIO TRIGGIANI

Anna Lucia Valvo*

Crisi europea e cosmopolitismo post-globale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Sovranità statale e democrazia. – 3. Cosmopolitismo decisionale. – 4. Democrazia post-globale. – 5. La crisi del preteso universalismo occidentale. – 6. Economia di mercato e Stato sociale. – 7. La legittimazione politica dell'Unione europea.

1. Un'analisi obiettiva della crisi dell'Unione europea non può prescindere dall'esame del fenomeno della globalizzazione e dei suoi effetti sull'esercizio del potere politico da parte degli Stati nazionali.

Le riflessioni che seguono prendono spunto dalla considerazione che il fenomeno della globalizzazione ha comportato, da un canto, la *spoliticizzazione* dell'esercizio del potere statale, ridotto alla quotidianità di una amministrazione peraltro vincolata e, d'altro canto, la *politicizzazione* in senso incontrollato e fuori da ogni quadro di riferimento democratico, di altre entità: multinazionali, organizzazioni internazionali, finanza internazionale, ecc., che hanno determinato lo spostamento dell'assunzione delle *decisioni politiche* dal livello statale ad altri e non sempre ben definiti e definibili ambienti¹.

In altri termini, la società globalizzata non è più riconducibile al classico modello socio-statale più o meno democratico in cui le decisioni originavano dallo Stato attraverso l'uso di strumenti politici, ma è riconducibile ad una pluralità di indefiniti modelli economico-finanziari espressione di un cosmopolitismo post-globale che ha tolto spazio all'organizzazione democratica del capitalismo².

La società post-globale, in ultima analisi, ha decretato il primato del "mercato" e del "profitto" a detrimento del ruolo e del potere politico degli Stati-nazionali con quel che ne è conseguito in termini di disoccupazione e di smantellamento dello Stato-sociale.

La fine del primato dello Stato-Nazione ha determinato anche il venir meno del territorio come presupposto del controllo politico statale con conseguenti "ricadute"

* Ordinario di Diritto dell'Unione europea nella libera Università degli studi della Sicilia centrale "Kore" di Enna.

¹ Cfr. G. CARVALE, *L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, in *federalismi.it*, 10, 2016, p. 10 ss.

² "(...) le imprese, in particolare quelle che agiscono globalmente, detengono un ruolo chiave non solo nell'organizzazione dell'economia, ma anche in quella della società nel suo complesso": così U. BECK, *Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria*, Roma, 1999, p. 14.

in senso negativo sul concetto di democrazia oltre che, per quel che ora interessa, sul processo di integrazione europea.

2. Gli Stati membri dell'Unione europea sembrano ossessionati dall'idea che il concetto di democrazia sia inscindibilmente legato a quello di sovranità; concetto che costituisce il presupposto ed il requisito della soggettività giuridica internazionale³.

Il concetto di sovranità non appartiene alla categoria del pensiero giuridico ma alla categoria del pensiero politico.

L'incomprensione di tale collocazione e dunque l'esame della sovranità intesa in chiave giuridica porta e ha portato, come è ben presente a tutti e come appare dall'esperienza quotidiana, molti pur autorevoli studiosi come anche istanze giurisdizionali di livello costituzionale, ad esprimersi in termini di possibile *cessione* della sovranità, *riduzione* della sovranità, ecc.

Siffatta impostazione tradisce, come si è detto, l'idea che il concetto di sovranità appartenga alla categoria del pensiero giuridico con la conseguenza che essa potrebbe essere *ceduta* in tutto o in parte.

Al di là del rilievo metodologico consistente nell'osservare che, a tutto ammettere, una *cessione* parziale o totale di sovranità, presuppone l'esercizio pieno della stessa, e a prescindere ancora dal rilievo che una *cessione* totale o parziale della sovranità dovrebbe comportare la definitiva perdita totale o parziale, appunto, della sovranità *ceduta* (e ciò in termini di irrevocabilità in fatto e non in diritto della decisione di *cessione* o *trasferimento* che dir si voglia), vi è che nei fatti e nella politica dalla quale solo nasce il diritto e non viceversa, le pretese *cessioni* totali o parziali di sovranità non sono in alcun modo assistite da alcuna irrevocabilità delle decisioni che le sottintendono.

In realtà, si parla di *cessioni* parziali della sovranità in luogo della più pertinente considerazione che si è in presenza di delega di competenze, e peraltro, neanche questa definitiva ma sempre suscettibile di revocabilità.

Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, appare abusiva l'interpretazione che sul punto si pretende di dare dell'art. 11 della Costituzione sia sul piano letterale oltre che finalistico e sia sul piano sistemico. L'art. 11 della Costituzione, lungi dal fondare un'idea di *cessione* di sovranità, esprime il diverso concetto di possibile autolimitazione da parte dello Stato di determinate funzioni o competenze che ad esso pertengono.

Tutto quanto precede non esclude che nei fatti l'ottocentesco *Leviatano* non abbia visto erodere la pienezza dell'esercizio della sua sovranità. Ma ciò per effetto di una scelta ancorché non libera (*etsi coactus, tamen volui*) da parte dello Stato-

³ Sulla questione della sovranità come presupposto della personalità giuridica internazionale si vedano, fra gli altri, A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 123 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, p. 50 ss.; A. SINAGRA, *Diritto e Giustizia. Ragione e Sentimento*, Roma, 2004, p. 262 ss.; R. TONIATTI, *Forma di Stato comunitario, sovranità e principio di soprannazionalità: una difficile sintesi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1552 ss.; G. MORBIDELLI, *Il passaggio (incompiuto?) dalla logica internazionale/comunitaria del sistema UE/CE ad una logica interna/costituzionale/federale dell'Unione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. 1700 ss.; N. RONZITTI, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, 2016, V ed., p. 15 ss.

Nazione a causa delle contingenze della globalizzazione economica, tecnologica e culturale.

La sovranità ha riguardo ad un contesto prettamente territoriale e rigorosamente statale⁴; da ciò consegue l'inconferenza del termine "sovrانazionale"⁵ in riferimento all'Unione europea⁶ la cui produzione normativa, pur prevalente su quella degli Stati membri⁷, è consentita e condizionata dalla volontà degli Stati⁸.

Non è, tuttavia, di personalità giuridica dell'Unione europea che si intende qui discorrere⁹, né prevalersi del requisito della mancanza di sovranità per dimostrare, da un canto, che il concetto di democrazia può esser più diffusamente riconsiderato nel processo decisionale europeo non ritenendo che tale concetto sia intimamente connesso a quello di sovranità e, d'altro canto, per immaginare che decisioni politiche, in quanto tali espressioni dell'esercizio della sovranità, possano essere assunte dall'Unione europea in previsione di una, allo stato improbabile, evoluzione del processo di integrazione europea¹⁰ che possa effettivamente dare contenuto e indipendenza di esercizio a talune politiche strettamente connesse alla pretesa "statualità" dell'Ente che le assume.

⁴ Cfr., sul punto, A. BALDASSARRE, *op. cit.*, p. 51.

⁵ Cfr. A. SINAGRA, P. BARGIACCHI, *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Milano, 2009, p. 83 ss.; A. SINAGRA, *Rapporti interordinamentali, "sovrانazionale" o delega di competenze nel sistema dei rapporti tra Stati membri e Comunità europea: la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in L. DANIELE (a cura di), *La dimensione internazionale ed europea del diritto nell'esperienza della Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 415 ss.; E. TRIGGIANI, *Sovranazionale e internazionalità nell'evoluzione dell'Unione*, in M. L. TUFANO (a cura di), *Cantiere Europa. Le riforme istituzionali dell'Europa*, Napoli, 2004, che a p. 39 chiarisce che "L'Unione può agire solo sulla base di norme convenzionali che la abilitino a farlo: si tratta quindi di un rapporto di derivazione storico-giuridica delle competenze dell'UE da quella degli Stati membri".

⁶ Cfr., in particolare, R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, V ed., p. 533: "Quanto alle Comunità europee, un ruolo importante in favore della loro personalità internazionale è stato giocato dal loro sedicente carattere *sovrانazionale* (...). Accentuando l'analogia delle loro funzioni con le funzioni sovrane dello Stato, ci si avvicina di più all'idea della loro giustapposizione agli Stati nel seno della Comunità internazionale. Ma, a nostro avviso, sono idee false che non hanno alcuna base nella realtà. In effetti le Comunità europee, come si è già rilevato, non dispongono affatto di un potere coercitivo capace di mettersi in contatto diretto, fisico, con i soggetti degli Stati membri, non hanno dunque alcun potere sovrano, non esercitano mai uno *ius imperii*, sono semplici organizzazioni internazionali".

⁷ "Il diritto delle Comunità europee e il diritto interno degli Stati membri possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione delle competenze stabilita e garantita dal Trattato": così sentenza della Corte Costituzionale n. 183/1973, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1973, p. 2401; per avere "la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità all'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate"; così sentenza della Corte Costituzionale n. 170/1984, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1984, 1098.

⁸ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2016, IV ed., p. 67.

⁹ L'argomento è stato già diffusamente trattato nel nostro *Contributo allo studio della governance nella Unione europea*, Milano, 2005.

¹⁰ Cfr., in proposito, E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, che a p. 1 osserva come: "(...) la lungimiranza dei Padri fondatori già consentiva di intravedere il progressivo depauperamento dei poteri degli Stati nazionali in un mondo evolventesi in una crescente, se non necessaria, universalizzazione".

L'Europa attraversa una fase di crisi aggravata dallo stato confusionale determinato da fattori interni ed internazionali che coinvolgono gli Stati membri e la Comunità internazionale nel suo complesso.

In tale contesto si ritiene che l'esercizio di funzioni politiche da parte dell'Unione europea e l'acquisizione da parte di questa di una qualche autonomia politica, stante la sempre più stretta interdipendenza fra gli Stati che li rende ormai individualmente inadeguati ad affrontare molte delle questioni della *globalità*¹¹, possa arginare quel processo di spolticizzazione dello Stato-Nazione di cui si è detto in premessa.

La questione, quindi, non si pone più nei termini di "cessione" di parti di sovranità statale all'Unione europea, ma nei termini di una effettività di gestione giuridica e politica da parte dell'Ente che è il risultato di un lento processo di integrazione che da qualche anno a questa parte vive una situazione di stallo, almeno all'apparenza, irreversibile.

In altri termini, si tratta di prendere atto del fatto che gli Stati membri hanno da tempo accettato di "accantonare" l'esercizio di talune funzioni e di delegarle ad un Ente, certamente non superiore ad essi in senso giuridico-politico ma, comunque, "altro" rispetto a sé stessi, accettandone le decisioni con atto autonomo e volontario continuamente e implicitamente rinnovato verso una "legislazione" formalmente espressione di una volontà altrui (l'Unione europea) ma, sostanzialmente, espressione degli Stati stessi che si pongono rispetto a tale "legislazione" come produttori e destinatari nel medesimo tempo.

È come dire che gli Stati nei fatti sono svincolati dal *giogo* della territorialità e dei confini statali più di quanto in realtà non vogliano ammettere con se stessi.

Si potrebbe anche sostenere che "l'Europa perciò non è politica, è governo"¹²; si replica, tuttavia, che la condizione dell'agire di governo non può essere svincolata da una volontà e da una idealità e progettualità politica e che occorre riempire

¹¹ Senza, tuttavia, giungere a visioni estremistiche come quelle di einaudiana memoria. Cfr., in proposito, U. MORELLI, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, 1990, che a p. 117, a proposito del pensiero di Einaudi, osserva: "Contro il mito dello Stato sovrano Einaudi si dimostrò sempre coerente e non fu mai sfiorato da dubbi o incertezze. All'epoca della prima guerra mondiale aveva già sottolineato l'insufficienza delle piccole Nazioni di fronte allo sviluppo dell'interrelazione economica mondiale e la necessità per l'Europa di unificarsi al fine di dare vita ad aggregati capaci di reggere il confronto con i colossi americano e britannico".

¹² Cfr. E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo. Unione europea e Nazioni*, Bari, 2001, pp. 218-219, il quale molto lucidamente osserva che in Europa è dato riscontrare un sovranazionalismo civile, e non politico e che "Perciò l'Europa non è altro che *lex*, definizione delle condizioni dell'agire. Non prescrive azioni orientate al perseguimento di scopi collettivi, fissa le regole attraverso cui realizzare un'unione, ed una convivenza, sempre più strette, fra Stati che hanno interessi e obiettivi diversi. Non c'è, in senso proprio, un 'bene comune' europeo. La distinzione merito/legittimità ricompare dal punto di vista dell'azione degli Stati, i quali sono liberi di perseguire la loro nozione sostantiva di bene collettivo, ma nell'ambito delle condizioni di legittimità fissate dall'Unione, condizioni che a loro volta non riflettono una particolare concezione sostantiva, ma il dato puramente formale dell'agire in comune. L'Unione europea è in definitiva una ritualizzazione giuridica delle politiche nazionali (...). L'intera attività cosiddetta normativa dei detentori degli uffici di governo non è classificabile come creazione di diritto, secondo il parametro della forma di legge nazionale, ma è attuazione del diritto comunitario. I provvedimenti delle autorità europee non creano un ordine, ma danno attuazione a quello prestabilito dalla *lex*. La figura del legislatore non si addice al governante europeo".

di contenuti quella mera “ritualizzazione giuridica delle politiche nazionali”¹³ per conferire al fenomeno giuridico europeo il carattere di espressione immediata ed ineliminabile della organizzazione politica che altro non è, poi, che la espressione istituzionalizzata del corpo sociale.

Occorre, in altri termini, sottrarsi al pericolo di una depoliticizzazione dell’Unione europea, condizione che, pericolosamente ed inevitabilmente, conduce ad una sorta di “unione senz’anima” puramente tecnocratica e burocratica”¹⁴ che rischia di allontanare da essa definitivamente il popolo “europeo”, oltre che di compromettere il processo di integrazione raggiunto fino ad oggi.

3. Il diritto europeo, insomma, deve esser modellato in funzione delle contingenze politiche e la produzione normativa deve essere adattata e modificata in relazione alle scelte politiche che sono determinate a loro volta dalle esigenze del corpo sociale, dalle esigenze del “popolo” europeo; così da sottrarre definitivamente la produzione normativa europea a logiche riduttivamente mercantilistiche o liberal-economiste gestite da una burocrazia autoreferenziale e davvero lontana da ogni sensibilità politica e sociale che ad essa possa consentire la rilevazione e la valutazione delle istanze direttamente provenienti dal corpo sociale.

E gli Stati nazionali, pur nel loro ruolo di Stati membri dell’Unione europea, hanno il dovere di garantire diritti, libertà e un adeguato livello di giustizia ai loro cittadini.

Si tratterebbe di una inversione di prospettiva e, dunque, di tendenza che potrebbe meglio favorire un percorso più concretamente conducente alla acquisizione di risultati e livelli di natura politica nella ragionevole previsione del medio o lungo periodo per giungere ad una integrazione che sia veramente idonea, da un punto di vista giuridico e politico, ad esprimere il senso di una effettiva *sovranità* della struttura e capace di tener conto delle diverse identità, del senso di sé e del senso di appartenenza del popolo “europeo”; capace di manifestare, altresì, l’agire di una politica al servizio del popolo (irrimediabilmente privato, attualmente, di ogni possibilità di partecipazione alle determinazioni del proprio destino) e – nello stesso tempo – di una politica capace di offrire ai cittadini le ragioni di un’identità comune che vada anche oltre le rispettive identità e i singoli interessi nazionali¹⁵. In altri termini, una effettiva capacità autonoma di *imperio* della struttura e nella struttura.

Occorre, quindi, che all’Unione europea sia conferita quella legittimità sociale che è condizione essenziale per la sua auspicata sopravvivenza ed evoluzione ed è, altresì, la condizione affinché l’Unione europea non rimanga la risultante della volontà di sconosciuti “eurocrati” che perseguono “forzose e artificiose aggregazioni di popoli”¹⁶, ma divenga espressione oltre che politica ed economica, anche

¹³ *Ibidem*, p. 219.

¹⁴ *Ibidem*, p. 6.

¹⁵ Come, infatti, è stato chiaramente detto, “Le identità sono, in netta prevalenza, costruite. Le persone costruiscono le loro identità sotto svariate pressioni e lusinghe, ma anche con un certo grado di libertà (...). Le identità sono dei sé immaginati. Sono ciò che pensiamo di essere e ciò che vogliamo essere”: così S. HUNTINGTON, *La nuova America. Le sfide della società multiculturale*, Milano, 2005, p. 37.

¹⁶ Cfr. F. SORRENTINO, *Brevi riflessioni sui valori e sui fini dell’Unione nel progetto di Costituzione europea*, in *Diritto Pubblico*, 2003, p. 809 ss.

culturale, di una pluralità di Stati (e dei popoli che in essi vivono) che, benché differenti, esprimono e manifestano una comune volontà ed identità europea simbolicamente evocativa di valori di carattere storico, giuridico, politico e culturale generalmente condivisi, ancorché differenti.

Preso atto che il territorio, inteso come spazio delimitativo dell'esercizio di poteri sovrani da parte dello Stato, non è più il presupposto necessario del controllo politico statale e preso atto, altresì, che la globalizzazione ha prodotto una sorta di cosmopolitismo giuridico troppo spesso svincolato da un potere politico che trova un suo fondamento di legittimazione nel diritto e nella legge, per legittimare l'Unione europea sarebbe necessario non soltanto il conferimento di maggiori poteri al Parlamento europeo in modo da sostanziare di contenuti le "Disposizioni relative ai principi democratici" di cui al Titolo II del TUE, ma sarebbe necessario anche attribuire all'Ente quella potestà politica idonea a conferire legittimazione al suo operato. E questo, da un canto, per far accettare ai cittadini "europei" l'idea di un allargamento dei confini territoriali all'interno dei quali la loro voce e le loro istanze vengono prese in considerazione e, d'altro canto, per evitare che la stessa Unione europea intesa come *spazio unico*, come territorio inclusivo della pluralità degli Stati membri che in essa si *fondono* e in essa si riconoscono, possa essere relativizzata se non travolta da quel cosmopolitismo *decisionale* che non trae alcun fondamento di legittimazione se non da quei livelli deliberativi (multinazionali, organizzazioni internazionali, finanza internazionale) che, pur privi, a loro volta, di un fondamento di legittimazione, hanno tuttavia determinato l'erosione della forza vincolante dello Stato-Nazione.

Per giungere a tale risultato, tuttavia, occorre sperimentare nuove forme di governo, nuove strutture che senza porsi oltre o contro gli Stati nazionali che, per le ragioni dette e per certi versi, hanno esaurito le loro tradizionali funzioni, possano e sappiano gestire da un punto di vista politico e giuridico le istanze sociali che non sono rimaste immutate in un mondo che è profondamente diverso e destinato a cambiare sempre più velocemente.

Le entità politiche in generale e, per quel che ora rileva, questa entità che si spera possa diventare anche una entità politica e non rimanere una mera entità finanziario-amministrativa come è oggi, perseguono (o, comunque, dovrebbero perseguire) lo scopo di dare risposte alle istanze sociali, risolvere i problemi dei cittadini che le legittimano ed in funzione dei quali sono nate¹⁷. Tali entità e, per ciò stesso l'Unione europea, devono quindi individuare gli adattamenti necessari ai mutamenti delle situazioni di fatto, non potendo esse continuare ad utilizzare antichi modelli e strumenti giuridici del tutto inadatti e forse incompatibili con un mondo così diverso e per di più in continua evoluzione.

¹⁷ Cfr., in proposito, G. NAPOLITANO, *Tendenze nazionalistiche e prospettive di rilancio della costruzione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2006, che a p. 21 nel riportare la proposta suggerita da G. Verhofstadt che va nel senso auspicato in questa sede, osserva che "(...) Di qui l'idea di due "cerchi concentrici". Da un lato, un nocciolo politico – gli "Stati Uniti d'Europa" – che raggruppi gli Stati membri pronti a impegnarsi – partendo dalla "zona Euro" – in una strategia politico-economica più coerente e più comunitaria. Dall'altro lato, una "Organizzazione degli Stati europei", che graviti attorno al primo cerchio e realizzi intese tra tutti i Paesi membri sul piano della difesa, degli affari esteri, ecc., assolvendo la missione principale di diffondere la stabilità e la pace".

4. La necessità di individuare strumenti per l'esercizio del potere politico idonei a garantire la realizzazione di una democrazia *post-globale*, è imposta dall'esigenza di attenuare la dipendenza degli Stati dal giogo di una società sempre più connessa e interdipendente e dalla necessità di estendere le procedure democratiche oltre i confini dello Stato nazionale.

La più gran parte dei problemi che affliggono gli Stati della comunità internazionale non sono più semplicemente risolvibili a livello nazionale. Il progresso scientifico e tecnologico, la "*mcdonaldizzazione*" degli stili di vita e dei simboli culturali, lo sviluppo degli scambi economici e delle comunicazioni hanno, per così dire, "unificato" il mondo; la frantumazione dei tradizionali *scenari* politici ed economici e, in buona sostanza, tutti quei fenomeni che più o meno direttamente sono la conseguenza della globalizzazione, determinano la necessità di rinvenire nuove forme di gestione giuridica e politica dei fenomeni sociali.

Da questo punto di vista, pertanto, è del tutto inevitabile che gli Stati si riuniscano e cooperino a livello di entità più grandi che siano "altro da sé", ma a patto che tali entità raggiungano anche un livello interno di cooperazione e quindi di integrazione politica e non soltanto giuridica. L'unione politica, in altri termini, non è un'alternativa, è una necessità; quel che ora occorrerebbe individuare è un modello che possa rispondere nel contempo alle esigenze di una maggior integrazione e, quindi, di unione politica, con le esigenze di salvaguardia, se non di recupero, degli spazi di autonomia giuridica e politica (in sostanza di sovranità), da parte degli Stati membri.

L'Unione europea può costituire un paradigma emblematicamente rappresentativo di queste nuove esigenze.

E non è necessario che l'Unione europea assuma i connotati tipici di uno *Stato* essendo questa una soluzione che, a tutto ammettere, potrebbe anche portare alla sua definitiva dissoluzione proprio in considerazione dell'attuale deterioramento, in termini di incidenza internazionale e nazionale, degli Stati nazionali. Il fine cui deve tendere l'Unione europea non deve essere quello di sostituirsi agli Stati nazionali, ma quello di individuare nuove forme di cooperazione fra gli Stati che le lascino, tuttavia, ampi margini di autonomia politica sia rispetto alle decisioni normative che hanno un'incidenza diretta all'interno degli Stati membri sia rispetto alle scelte che possono incidere nelle relazioni con gli altri Stati (extraeuropei) della comunità internazionale.

Il fine ultimo, ancora, dovrebbe essere quello di ottenere una maggior legittimazione sociale (o "dal basso") in modo da poter essere legittimata dal popolo "europeo" e da poter essere rappresentativa delle istanze di quest'ultimo, oltre che il perseguimento di fini comuni nei settori in cui maggiormente l'attuale livello di globalizzazione va ad intaccare il ruolo degli Stati nazionali.

5. La crisi dell'Unione europea¹⁸ rispecchia in generale la crisi del preteso *universalismo* occidentale¹⁹ ed è in tale contesto che gli Stati membri pretendendo

¹⁸ Sulla crisi dell'Unione europea cfr. J. FISCHER, *Se l'Europa fallisce?*, Milano, 2015.

¹⁹ Cfr., in proposito, U. BECK, *op. cit.*, p. 21: "Ciò che si spaccia per universalismo occidentale dell'illuminismo e dei diritti dell'uomo non è nient'altro che la voce dei 'morti, vecchi uomini bianchi' che reprimono i diritti delle minoranze etniche, religiose e sessuali, ponendo come assoluta la loro 'metanarrazione' di parte".

di applicare vecchi strumenti a schemi e modelli del tutto nuovi, offrono risposte politiche del tutto inutili e contraddittorie in una dimensione spazio-temporale che crea legami sociali transnazionali che si radicano su fondamenta diverse rispetto al passato ed esigono nuovi strumenti di governo della politica.

Mentre, infatti, nel passato i legami socio-culturali erano per la più gran parte fondati all'interno di un delimitato spazio territoriale rappresentato dallo Stato-Nazione ed in quanto tali erano gestibili nell'ambito di rapporti interstatali, oggi il presupposto dei detti legami è rappresentato da fattori transnazionali che gli Stati, individualmente considerati, sono del tutto inadeguati ad affrontare e gestire²⁰.

La riduzione dell'autonomia e della sovranità statale, la sovrapposizione e l'interdipendenza di sfere di influenza e le reciproche, inevitabili interferenze che si producono nell'attuale scenario politico-economico mondiale nel cui ambito è dato rinvenire anche una pluralità di civiltà e culture differenti, rende del tutto inadeguata una risposta "nazionale" a problemi ed emergenze che invece sono transnazionali e che esigono, pertanto, l'adozione di misure diverse o, per restare nell'ambito dell'Unione europea, risposte *europée*.

Gli Stati membri dell'Unione europea, preso atto della nuova specificità storico-politica che ha prodotto un mutamento della sovranità statale e dell'ordine internazionale nati all'esito del Trattato di Westfalia del 1648, e preso atto della crisi della *civiltà* occidentale accelerata dalla fine dell'"equilibrio" *bipolare* esistente all'epoca della *guerra fredda*²¹, hanno bisogno di liberarsi di un'antistorica auto-narrazione intrisa di "eurocentrismo"²² per ricercare forme di unione e di autentica cooperazione politica, pena la dissoluzione del processo di integrazione europea e una sempre più evidente perdita del loro peso politico "*uti singuli*" sulla scena internazionale.

Dal canto suo, l'Unione europea, che potrebbe rappresentare la risposta politica e istituzionale alla crisi dello Stato sovrano e alle anomalie (anche) politiche prodotte dalla globalizzazione²³, sembra a sua volta esser stata travolta e condizionata dalle scelte di una immanente pluralità di *attori* transnazionali del tutto privi di un

²⁰ "Si crea una complessa combinazione di condizioni e poteri che riduce permanentemente la libertà d'azione di governi e Stati, mentre vengono posti limiti ad una politica indipendente, vengono trasformate le condizioni dei processi decisionali, vengono cambiati radicalmente i presupposti istituzionali ed organizzativi e i contesti della politica nazionale, mutano le condizioni giuridiche generali per l'azione politica e amministrativa, e questo nel senso che non è più possibile ascrivere alla politica nazionale-statale la responsabilità di questi fenomeni": così D. HELD, *Democrazia e Ordine Globale. Dallo Stato moderno al governo cosmopolitico*, Trieste, 1999, p. 33.

²¹ Cfr., in proposito, le interessanti osservazioni di S. ANDÒ, *Ripudio della guerra e neutralità nel mondo dopo la guerra fredda*, in *Una Facoltà nel Mediterraneo. Studi in occasione dei trent'anni della Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Catania. 1969-1979/1999-2000*, Milano, 2000.

²² L'espressione viene usata, in una giusta accezione critica, da F. FERRAROTTI, *Qualche commento sull'effetto dei movimenti migratori sulla società europea*, in *La critica sociologica*, Roma, 2003, p. 61: "Ma c'è un grande ostacolo di nome *eurocentrismo*. Vale a dire la convinzione che l'unica vera e degna cultura sia quella europea mentre le altre culture non europee sono pre-culture, in attesa di essere riconosciute, incorporate, per così dire, nel corpus della cultura europea".

²³ "È difficile contestare che la prima vera risposta politica e istituzionale alla crisi dello Stato sovrano e ai problemi posti dalla globalizzazione sia data dal processo di integrazione europea": così E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni*, cit., p. 3.

fondamento di legittimazione politica e giuridica e del tutto disancorati da quel *corpo sociale* che, in ultima analisi, è il destinatario finale di tali decisioni.

Continuare ad ignorare gli effetti prodotti dall'espansione delle nuove tecnologie nel campo economico e della comunicazione, come fattori che hanno prodotto forze *centrifughe* che vanno ben al di là delle frontiere degli Stati; continuare ad ignorare che tali fattori hanno accelerato la crisi di un pur inesistente *universalismo* occidentale, significa essenzialmente porsi al di fuori della storia, al di fuori della realtà che all'evidenza sfugge e si sottrae alle logiche meramente interne e nazionali²⁴.

6. L'idea di una integrazione europea che voglia porsi come paradigma validamente alternativo a modelli statuali, deve necessariamente passare attraverso una integrazione di carattere politico che possa arginare il processo spolticizzante messo in atto dalla globalizzazione e aprire nuovi orizzonti decisionali di derivazione, appunto, politica.

È illusorio pensare che il processo di "transnazionalizzazione" economica e culturale legato alla globalizzazione possa subire un mutamento di rotta. Preso atto di ciò, è imprescindibile che gli Stati membri e l'Unione europea, per quanto ora interessa, collochino la propria organizzazione e la propria azione in funzione di fenomeni globali che condizionano irreversibilmente il quadro socio-politico²⁵.

Nel contesto delineato occorre soprattutto che lo Stato-Nazione recuperi la sua capacità di azione politica che (ormai da tempo) ha ceduto il passo al predominio del *mercato* in ossequio ad una ideologia neoliberale che domina e condiziona l'insieme dei rapporti sociali.

Se si vuole attenuare, se non eliminare, lo stato di disuguaglianza sociale e materiale che caratterizza la società globalizzata, si rende necessario recuperare un rapporto fra economia di mercato, Stato sociale e democrazia per individuare i fondamenti di una nuova politica sociale e i fondamenti di uno sviluppo economico non più disancorato dal controllo dello Stato nazionale²⁶ o comunque da una pur diversa *istanza* politica.

²⁴ È sotto gli occhi di tutti il mutamento degli equilibri fra le varie civiltà e culture e all'interno di questi equilibri l'influenza degli Stati europei registra un vertiginoso calo, soprattutto di fronte all'accrescimento della forza economica, militare e politica di altri attori statali e non statali.

²⁵ A proposito degli effetti nefasti della globalizzazione economica e della sua pretesa ineluttabilità, si rinvia a quanto efficacemente sostenuto da M. SCHULZ, *Il gigante incatenato. Ultima opportunità per l'Europa?*, Roma, 2014, p. 62: "A partire dagli anni Ottanta, utilizzando l'etichetta di 'globalizzazione' si è suggerito che non ci fosse alternativa alla ristrutturazione dell'economia in termini neoliberalisti, poiché la concorrenza nei mercati mondiali era nel frattempo diventata troppo forte. Ci si è comportati come se la globalizzazione, ovvero l'accelerazione e l'intensificazione degli scambi planetari, fosse un fenomeno naturale e non il risultato di un processo innescato dall'uomo. Chiaramente le innovazioni tecnologiche hanno giocato un ruolo chiave, ma in ultima istanza sono state le scelte politiche a rendere possibile e ad alimentare la globalizzazione".

²⁶ Cfr. M. CERUTI, T. TREU, *Organizzare. Globalizzazione e welfare. L'altruismo*, Roma-Bari, 2010, p. 56: "Si tratta di un obiettivo ambizioso, che implica la ricerca comune di modelli economici e sociali orientati a uno sviluppo umanamente e socialmente sostenibile, e che assume la globalizzazione dei diritti come principio fondamentale delle relazioni internazionali e come criterio di giudizio dei risultati della globalizzazione economica".

Quel che occorre, in altri termini, è il recupero di quel modello sociale che aveva conferito stabilità alle democrazie europee e assicurato un alto *standard* di *protezione* sociale ai suoi cittadini.

L'Unione europea non nasce come un progetto neoliberista incentrato esclusivamente sul *mercato* e, nella prospettiva di un'Europa democratica della globalizzazione, occorre che recuperi la sua dimensione e la sua vocazione sociale dei rapporti economico-politici anche attraverso la previsione di organi che possano agire politicamente al di là degli Stati.

Gli Stati membri dell'Unione europea avevano sviluppato sistemi di protezione sociale che, per continuare ad esistere, devono comunque essere riformulati alla luce dei mutamenti che caratterizzano la società globalizzata.

La globalizzazione esplica i suoi effetti anche sui rapporti economico-finanziari, sulle imprese, sui fattori della produzione e, in ultima analisi, sulla distribuzione della ricchezza²⁷ e crea *panorami* sociali inediti che, da un canto, sfuggono al controllo dello Stato-Nazione ma, d'altro canto, si inseriscono perfettamente nel quadro di un capitalismo senza lavoro che è funzionale soltanto alle pretese monetaristiche della finanza internazionale.

7. La mancanza di legittimità politica e democratica dell'Unione europea non soltanto indebolisce la capacità di governo dell'Unione europea, ma la rende anche facile bersaglio di svariate forme di ingerenza nei *suoi* affari interni, sia sotto il profilo economico, sia sotto il profilo più propriamente politico.

Affrontare questa situazione da parte degli Stati membri dell'Unione europea in termini di maggior integrazione politica potrebbe significare un recupero di sovranità *interna* e quindi un maggior controllo delle forze economiche e sociali giuridicamente e politicamente orientato a salvaguardare gli interessi e le esigenze delle fasce più deboli della popolazione e, nel contempo, un miglior esercizio della sovranità esterna che, per certi aspetti, dovrebbe essere un esercizio "europeo" e non statale, proprio per sottrarsi al pericolo di una generale e generalizzata "cosmopolitizzazione" dell'Unione europea.

Si intende dire che, piuttosto che sottostare alle logiche di "poteri" economici, politici e militari, per così dire, transnazionali e del tutto destituiti di qualsivoglia legittimità e che hanno già eroso il potere degli Stati e che, inevitabilmente stanno erodendo anche il potere dell'Unione europea (si pensi al ruolo svolto dal Fondo Monetario Internazionale, dalla Banca Mondiale, dall'Alleanza Atlantica, per citare solo alcuni di questi "poteri"), gli Stati membri dell'Unione europea potrebbero e dovrebbero dotare l'Ente nel cui seno si sono organizzati di nuovi e maggiori possibilità decisionali non solo nel settore economico e commerciale ma anche e soprattutto della tutela dei diritti sociali dei suoi cittadini.

Voler restare legati al "concetto romantico di nazione come comunità di destino"²⁸ rischia di far assumere all'Unione europea e ai suoi Stati membri un ruolo sempre più subordinato e meno incisivo nell'ambito della comunità internazionale.

²⁷ Cfr., in proposito, L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianza*, Roma-Bari, 2000, p. 99 ss.

²⁸ Il concetto viene espresso in termini molto realistici da J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, a cura di L. CEPPEA, Milano, 2008, che a p. 10, rileva come "C'era una volta il

Né con questo si vuol proporre l'istituzione di un *super Stato* mondiale ispirato ad un cosmopolitismo di *kantiana* memoria. Al contrario, la soluzione che si propone potrebbe essere individuata in un modello di Unione che nel rispetto della fisionomia e dell'individualità storica, culturale ed identitaria degli Stati membri, getti tuttavia le basi di una Unione europea che in un clima di reciproca fiducia fra gli Stati membri si ponga, non sopra o contro, ma accanto a questi ultimi per il perseguimento e la effettiva realizzazione di obiettivi comuni, per trovare risposte adeguate a problemi transnazionali che hanno ripercussioni in tutto il mondo e per sottrarsi al giogo di fattori controllati, al momento, da non meglio determinati e identificabili fattori, o poteri "terzi".

La questione della legittimazione democratica dell'Unione europea riconduce alla domanda se la forma politica degli Stati-Nazione sia o meno in grado di garantire la realizzazione dei principi democratici all'interno di essa. In altri termini, se sia pensabile e realizzabile l'adattamento dei modelli di democrazia elaborati per gli ordinamenti statali ad enti che vadano oltre i confini e le dimensioni degli Stati.

La situazione di crisi²⁹ che vive il processo di integrazione politica europea sembrerebbe suggerire una risposta negativa e il mancato rafforzamento delle Istituzioni europee e la mancata loro evoluzione in termini di più netta partecipazione democratica, potrebbe risolversi in una minor consistenza politica e in un minor peso sulla scena internazionale da parte dell'Unione europea stessa.

Preso atto che nel mutato panorama internazionale i processi decisionali sono sempre più lontani rispetto ai destinatari delle decisioni, e il potere di governo è sempre meno nelle mani del popolo (e dunque degli Stati nazionali), occorre che l'Unione europea intensifichi il processo di integrazione politica in chiave di "ripensamento" di se stessa e del suo assetto istituzionale anche in funzione di un suo più incisivo ruolo all'interno del nuovo scenario geopolitico internazionale.

Gli attuali fenomeni, da non leggere necessariamente in chiave negativa, della "globalizzazione" e della "internazionalizzazione", sottraggono sempre più spazi alla possibilità di scelte democratiche "statali" e la sopravvivenza dell'Unione europea esige una non più a lungo rinviabile riformulazione dei suoi assetti decisionali che tenga nella dovuta considerazione i mutamenti fondamentali già avvenuti e che, ad una velocità sempre più incontrollata, continuano a verificarsi all'interno della società globalizzata.

concetto romantico di nazione come *comunità di destino* e unità etnico-culturale rivendicante il diritto a realizzarsi sul piano politico-statale. Da questa concezione continuano a trarre alimento atteggiamenti sempre più discutibili: per esempio l'appello a un ipotetico diritto all'autodeterminazione nazionale, il duplice rifiuto nei confronti del multiculturalismo e delle politiche dei diritti umani, la radicata diffidenza contro il trasferimento dei 'diritti di sovranità' a entità sopranazionali". Al contrario, pur non ritenendole eterne, altri ritengono che le Nazioni siano un bene, una necessità: in questo senso, cfr. E. RENAN, *Che cos'è una nazione?*, Roma 2004, p. 17: "La loro esistenza è garanzia della libertà, che sarebbe perduta se il mondo avesse una sola legge e un solo padrone. Attraverso le loro vocazioni, spesso opposte, le nazioni servono alla comune opera della civiltà; tutte apportano una nota a quel grande concerto dell'umanità, che è, in definitiva, la più alta realtà ideale da noi raggiunta".

²⁹ Cfr. in proposito, A. CANTARO, *Crisi costituzionale europea e diritto della crisi*, in *dirittifondamentali.it.*, 2012.

Ed in tal senso si rende necessaria una presa d'atto da parte degli Stati membri di quanto ormai sia divenuto minore il loro "peso", se singolarmente considerati, all'interno dei mutati assetti internazionali.

Per giungere a questo risultato, tuttavia, occorre che gli Stati membri, da un canto, riempiano di contenuti gli enunciati principi di democrazia risolvendo – anche per questa via – il problema del *deficit* democratico e, d'altro canto, che si rendano conto che gli interessi nazionali non sono antitetici agli interessi dell'Unione europea ma che tali interessi, al contrario, sono coincidenti e devono comunque integrarsi tra di loro.

In altri termini, occorre che gli Stati membri prendano atto del fatto che una maggior integrazione politica, maggiori poteri all'Unione europea e maggior democrazia all'interno di essa, in ragione dei nuovi sviluppi politici ed economici a livello internazionale, è la condizione essenziale per la loro stessa sopravvivenza, come per la sopravvivenza della stessa Unione europea.

La globalizzazione dell'agire economico non lascia ampi spazi di scelta: la perdita di legittimazione dei governi degli Stati membri deve essere compensata da una politica condivisa, da una maggior legittimazione politica e democratica dell'Unione europea e dalla forza democraticamente legittimata e legittimante della sua produzione normativa.

Abstract

European Crisis and Post-Global Cosmopolitanism

With this contribution I want to emphasize that the phenomenon of globalization has led, on the one hand, the de-politicization of the exercise of State power, and, on the other hand, the politicization of other entities: multinationals, international organizations, international finance, etc. Consequently, political decisions are made in "places" far from the national context and without any democratic guarantees. In other words, the global society is not attributable to the classic socio-state model more or less democratic in which decisions originated by the State through the use of policy instruments but is referable to a plurality of economic and financial models that are an expression of a post-global cosmopolitanism that took away space to the classical democratic organization. In this context, the European Union must necessarily pass through an integration of political character which can stem the de-politicization process carried out by globalization.