

FEDERALISMO E COMPORAMENTI FEDERALISTICI

di **Domenico Moro**

1. *Federalismo e base politico-sociale di comportamenti federalistici*

L'errore più frequente che compiono coloro che si occupano di federalismo è quello di ridurre "il federalismo alla teoria dello Stato federale". Questo punto di vista impedisce, da un lato, di "concepire il federalismo come un comportamento indipendente, fondato su una visione autonoma dei valori, del corso storico e di quello sociale" e, per un altro aspetto "la sua riduzione al semplice fatto della scelta, su una base e per scopi indipendenti dal federalismo stesso, di un modello costituzionale". La conseguenza di questo atteggiamento è decisiva ai fini della conoscenza del federalismo, poiché se lo si riduce "al concetto di Stato federale, non si ottiene nemmeno una conoscenza adeguata del medesimo". Ma non si tratta solo di questo, in quanto "si sa poco di uno Stato finché si conosce il meccanismo del suo funzionamento ma si ignora il carattere della società *nel quale esso può funzionare e mantenersi* [sottolineatura nostra]"¹. Questo significa che le istituzioni

Responsabile dell'Area Sicurezza e Difesa del Centro Studi sul Federalismo.

In un precedente lavoro (*Il federalismo è un'ideologia politica?* in "Il Politico", n. 2, 2021 pp. 134-158) si è cercato di mettere in rilievo alcune delle ragioni che inducono a considerare il federalismo come un'ideologia politica, come lo è il pensiero liberal-democratico e quello socialista. È un dibattito che, nella ricorrenza dell'ottantesimo anniversario del Manifesto di Ventotene, si spera possa avere seguito. Con questo lavoro, si insiste su questo tema, discutendo quello che a suo tempo era stata individuata come una caratteristica fondamentale del federalismo e che la distingueva dallo Stato unitario classico: uno specifico comportamento sociale, un comportamento federalista.

¹ M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, il Mulino, 1979, pp. 11-13. Aver sostenuto che alla base del federalismo vi sta un comportamento federalistico è uno dei contributi più importanti di Albertini a sostegno della tesi che il federalismo è un'ideologia.

federali possono funzionare e durare nel tempo solo se la società sottostante è una società federale. Società federale e istituzioni federali non possono reggere l'uno senza l'altro.

1.1 *Il primo embrione di comportamenti federalistici: le tredici colonie americane*

La prima analisi del comportamento federalistico è stata sviluppata a suo tempo da Mario Albertini con riferimento all'esperienza americana, mettendo così in evidenza l'aspetto storico-sociale del federalismo e che può servire come termine di confronto con l'esperienza del processo di unificazione europea e verificare, quindi, se vi si manifestano o meno comportamenti federalistici. Questa analisi serve anche a mettere in luce i limiti dell'approccio giuridico con cui spesso si guarda all'esperienza americana. L'approccio giuridico, infatti, può servire a descrivere l'organizzazione di una federazione, ma non l'ambiente storico-sociale nel quale essa può nascere e mantenersi, così come può identificare la struttura istituzionale originata da un comportamento, ma non la sua base sociale e il quadro storico in cui si sviluppa e che vanno visti insieme, perché i dati sociali, come osserva anche William Livingston, hanno natura storica².

Certamente, individuare nella società americana, che aveva sostenuto la Guerra di indipendenza prima e la nascita degli Stati Uniti d'America dopo, gli elementi costitutivi di una società federale, non è un compito semplice, in quanto si tratta di individuare, separatamente, le radici della società statale, da un lato, e le radici di una società americana, sovrastatale, dall'altro. Le tredici colonie del Nord America avevano raggiunto un grado di sviluppo materiale ed ideale che era sufficiente a sostenere la formazione di un governo rappresentativo a livello statale, mentre al di sopra di queste società l'unico punto di riferimento politico e sociale comune era costituito dall'appartenenza alla comunità britannica. La consapevolezza di costituire una società

² W.S. LIVINGSTON, *A note on the nature of federalism*, in A. WILDAVSKY (ed.), "American federalism in perspective", Boston, Little, Brown and Company, 1967. Questa connessione può anche spiegare perché la natura federale di una società può modificarsi nel tempo e indebolire le istituzioni federali.

americana, originale ed indipendente da quella britannica, cominciò a svilupparsi solo quando esse scoprirono di avere interessi comuni e contrastanti con quest'ultima fino a quando questa divergenza non si trasformò in guerra aperta contro la Gran Bretagna. “Alla fine della Guerra di indipendenza i coloni non si sentirono più inglesi, ma americani”.

La loro organizzazione politica era solida a livello delle singole colonie, ciascuna delle quali si diede una costituzione autonoma nel corso della guerra con la Gran Bretagna e che, generalmente, furono adottate tra il 1775 ed il 1780, quando ebbero luogo le riunioni del Secondo Congresso continentale che dichiarò l'indipendenza. Con le rispettive costituzioni, le tredici Colonie assunsero il nome di “Stati” o di “Commonwealth”. A livello americano, invece, da un lato c'era un'unità di fatto determinata, in prevalenza, dalle esigenze della guerra contro la Gran Bretagna e che aveva dato vita, con il Primo ed il Secondo Congresso continentale, ad una sovrastruttura politica confederale; dall'altro, vi era lo sviluppo dei rapporti di produzione e di scambio che stava iniziando a generare un'interdipendenza economica in via di consolidamento tra le tredici colonie. L'economia Nordamericana di allora, ad esempio, era già in grado di sostenere lo sviluppo di una flotta mercantile che, per tonnellaggio, era seconda al mondo solo alla Gran Bretagna, ma prima in rapporto alla popolazione. Questo fatto concreto inseriva l'area nordamericana nell'economia mondiale e nella misura in cui la obbligava a seguirne le regole, la induceva anche ad avere una linea comune verso l'esterno³.

L'unità di fatto, alimentata dal conflitto militare e dalla proiezione commerciale verso l'esterno bastava a sostenere il sentimento americano, ma non ad attenuare i patriottismi locali, ora consolidati da costituzioni statali che ne garantivano l'autonomia. Il sentimento americano si aggiungeva dunque ai patriottismi statali e produceva un

³ F. BRAUDEL, *Il mondo attuale (Le civiltà europee)*, Torino, Einaudi, 1966, vol. II. Per una buona sintesi dei più recenti lavori sull'economia delle tredici colonie, si veda J. L. ROSENBLUM, *The Colonial American Economy*, in “Economics Working Papers”, Iowa State University, 2018. A proposito dei rapporti commerciali delle tredici colonie tra di loro e con il resto del mondo, Rosenbloom osserva che “*Reflecting the greater complexity of regional trading relationships, the northern colonies developed dense and relatively sophisticated merchant communities that helped to organize and finance regional and international trade and provide shipping services*”, p. 7.

diffuso comportamento sociale contraddistinto dalla convivenza di due opposte tendenze, vale a dire la divisione del lealismo dei cittadini tra l'Unione e gli Stati. Il comportamento sociale, originale, che così prendeva forma, univa i coloni, da un lato, in una sola e vasta società sovrastatale e, dall'altro, le manteneva distinte in società più piccole, caratterizzate da specifiche tradizioni storiche, con base territoriale.

Come aveva osservato a suo tempo Tocqueville, “in quel paese [gli Stati Uniti] si possono notare *due distinte società* [sottolineatura nostra], unite e, se mi è lecita l'espressione, incastrate l'una nell'altra, si possono vedere due governi completamente separati e quasi indipendenti: l'uno abituale e indefinito, che risponde ai bisogni quotidiani della società, l'altro eccezionale e circoscritto, che attende soltanto ad alcuni interessi di carattere generale. Sono, insomma, ventiquattro piccole nazioni sovrane, il cui insieme forma il grande corpo dell'Unione”⁴.

1.2 *Comportamenti federalistici, società federale e popolo federale*

Una parte della letteratura federalista americana si è preoccupata di mettere in evidenza che non sono solo le istituzioni che fanno di una comunità politica una comunità federale, bensì la società sottostante che, essendo caratterizzata da differenze territorialmente raggruppate, fanno sì che la forma della loro associazione sia federale. Il merito di questa corrente di pensiero è quello di mettere in evidenza un fatto reale che distingue un sistema federale da uno unitario.

Alcuni autori americani, in particolare, si sono preoccupati di studiare il legame tra società federale ed istituzioni federali, mettendo in luce un dato reale del federalismo, anche se si sono limitati ad enfatizzarne un solo aspetto, trascurandone altri. Preston King, ad esempio, che si ispira alle idee del federalismo integrale, tende spesso ad accentuare però l'importanza della società federale nelle sue diverse articolazioni prevalentemente sociali, sottovalutandone l'articolazione territoriale. Egli, infatti, ha solo parzialmente ragione quando afferma che “anche se ci può essere federalismo senza federazione, non ci può

⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *La democrazia in America*, Torino, UTET, 1973, p. 78.

essere una federazione senza una qualche forma corrispondente di federalismo”⁵. La prima parte dell’affermazione non è del tutto corretta. Se si è in presenza di uno Stato unitario i comportamenti federalistici, come dimostra la storia europea, con il tempo tendono a scomparire per l’opera livellatrice del governo centrale a favore del solo livello nazionale. La seconda parte, invece, è corretta solo se si ammette che una federazione è più di una struttura costituzionale. Pertanto, ridurre il federalismo alla sola teoria dello Stato federale non sarebbe corretto, in quanto un sistema federale è qualcosa di più ampio dei soli aspetti istituzionali.

William Livingston, da parte sua, dopo aver criticato l’approccio esclusivamente giuridico allo studio del federalismo, osserva che “l’essenza del federalismo non sta nella struttura istituzionale o costituzionale ma nella società stessa. Il governo federale è un meccanismo attraverso il quale le qualità federali della società sono articolate e protette. Ogni società, e se volete ogni nazione, è più o meno strettamente integrata secondo le sue peculiari variabili storiche, culturali, economiche, politiche e altre determinanti”⁶. Livingston si distingue da King in quanto precisa che se le diversità storiche, culturali, economiche, politiche che caratterizzano le comunità che decidono di associarsi, “sono raggruppate territorialmente, cioè geograficamente, allora il risultato può essere una società che è federale. Se non sono raggruppate territorialmente, allora non si può dire che la società sia federale”. Per cui la conclusione è che nessun governo che sia organizzato su una base diversa da quella territoriale è mai stato chiamato federale. Per King, invece, come si è notato, questo non è necessariamente vero.

Daniel Elazar, occupandosi del governo locale nei sistemi federali, si distingue a sua volta dall’analisi di Livingston in quanto mette in

⁵ P. KING, *Federalism and Federation*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1982, p. 76. King conosce anche Mario Albertini, oltre agli autori del federalismo integrale, come Alexandre Marc e Pierre Joseph Proudhon.

⁶ W.S. LIVINGSTON, *A note on the nature of federalism*, cit., pp. 34-35. Livingston insiste sul fatto che il meccanismo federale può funzionare solo se si è in presenza di una costituzione scritta. Inoltre, occorre che la distribuzione dei poteri prevista dalla costituzione sia protetta da qualche articolo: la costituzione deve essere *rigida*. Pertanto, la procedura di emendamento deve essere tale che nessun emendamento possa essere approvato senza l’assenso dei due livelli di governo.

evidenza l'importanza non solo della società statale, ma anche delle società sottostanti che fanno capo ai governi locali, come le città e le contee. A proposito degli Stati Uniti, fa notare che in base alle costituzioni degli Stati membri "i governi locali americani hanno ottenuto una sostanziale quantità di poteri politici ben radicati", aggiungendo che questo è stato reso possibile "perché sono stati in grado di approfittare dello spirito della non centralizzazione", vale a dire di una condizione inesistente negli Stati unitari. Un'osservazione simile, sia pure sottolineando la specificità della elevata mobilità americana, è fatta anche con riferimento alla Svizzera, quando fa notare che "il localismo svizzero è basato sul principio della stabilità della cittadinanza locale [...]. Ogni svizzero è in primo luogo un cittadino della propria comunità, e solo mediante questa cittadinanza può acquisire una cittadinanza cantonale o federale"⁷.

L'analisi dei limiti di questi approcci serve a mettere meglio a fuoco le caratteristiche di un sistema federale, rispetto ad uno unitario. Il primo deriva da quanto già messo in luce da Albertini, vale a dire dal fatto che esse prendono unicamente in considerazione le società sottostanti, le cui componenti, si distinguono per varie ragioni (economiche, religiose, linguistiche, un generico diverso modo di pensare, ecc..) e che, in funzione del grado di intensità di queste differenze, possono dar vita ad istituzioni "più o meno federali", per cui la conclusione cui si arriva in questo caso è che un sistema federale è più una questione di grado che di genere. Se si dimentica che, in un sistema federale, non c'è solo una società sottostante, ma anche una società, per così dire, al di sopra delle società che compongono il sistema federale, non si mette bene in luce che esso non deve solo gestire le società componenti, ma anche la comunità nel suo complesso.

È questo comportamento, articolato su diversi livelli istituzionali territoriali, che si deve definire *federale* e che costituisce quella che si può chiamare *società federale*, vale a dire una comunità che contiene, al proprio interno, altre comunità autonome caratterizzate da differenze sociali organizzate su base territoriale. E il popolo di questa comunità politica di comunità politiche deve essere chiamato *popolo federale*⁸.

⁷ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995, pp. 153-155.

⁸ M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione*, cit., p. 64.

Dal punto di vista politico, inoltre, questo tipo di società, vale a dire una società in cui coesistono sentimenti di appartenenza a comunità diverse, costituisce anche la base sociale di un nuovo tipo di sovranità, che non è più indivisa, ma *condivisa* tra diversi livelli di governo. In effetti, la novità della costituzione federale americana, come si vedrà meglio in seguito, è costituito proprio dalla divisione della sovranità ed il punto su cui è stato possibile raggiungere il compromesso alla Convenzione di Filadelfia è stato proprio il fatto che si è dato vita ad un nuovo concetto di sovranità. Si è trattato di un passaggio tutt'altro che semplice in quanto occorreva capire se effettivamente, oltre alla necessità del compromesso, quest'ultimo fosse possibile solo in termini nuovi, federali, fino ad allora sconosciuti, in quanto il solo modello istituzionale noto allora era quello dello Stato unitario e della sovranità indivisibile. Il tipo di compromesso raggiunto, fondato su basi federali mette in evidenza il fatto che questo tipo di istituzioni poteva funzionare solo con una società federale. Infatti, la società americana era unitaria a livello sovrastatale, dell'Unione, e difficilmente avrebbe retto solo sulla base di un semplice sistema di Stati sovrani in equilibrio tra di loro, ma era anche molto diversificata tra di diversi Stati componenti l'Unione e questo non avrebbe consentito di dar vita ad uno Stato unitario classico. Questo starebbe quindi a significare che "il federalismo ha un proprio rilievo sociale".

Il secondo limite degli approcci visti prima deriva dal fatto che, come nel caso di Livingston, si tende a pensare che i rapporti sociali si sviluppino ad un solo livello, quello delle comunità politiche che decidono di associarsi. In realtà, oltre a svilupparsi ad un livello superiore, in assenza dei quali verrebbero a mancare le condizioni per l'unificazione, essi si sviluppano anche al livello inferiore. Livingston osserva che "la natura della società politica può essere esaminata solo osservando il funzionamento delle istituzioni nel contesto di quella società. È il funzionamento, non la forma, che è importante; e sono le dinamiche che determinano il loro modo di funzionamento che sono ancora più importanti"⁹. Ma dobbiamo osservare che è proprio l'esperienza americana a ricordarci che fin dalle prime costituzioni

⁹ W.S. LIVINGSTON, *A note on the nature of federalism*, cit., p. 40.

statali di cui si sono dotate le tredici colonie americane, queste avevano già previsto l'introduzione del bicameralismo a livello statale, dove la camera bassa rappresentava le città e le contee di cui erano composte le tredici ex-colonie.

Una società è federale non solo perché mette insieme società organizzate orizzontalmente, ma anche società organizzate verticalmente. Ed è il fatto che la stessa persona si sente parte sia di una società locale che di una società al livello superiore che è l'espressione concreta di comportamenti federali. È più quest'ultimo elemento, che non il fatto che si associno semplicemente diverse comunità politiche, che consente ad un sistema federale di mantenersi nel tempo.

Infine, generalmente i lavori che si preoccupano di mettere in risalto il funzionamento della società che sta alla base delle istituzioni federali, limitano la loro analisi alle ragioni *interne* che sostengono il funzionamento delle istituzioni federali, trascurando del tutto il ruolo svolto dai rapporti internazionali. Le federazioni esistenti non si sono sviluppate in una campana di vetro. Il peso delle relazioni internazionali e, in particolare, della politica di potenza è all'origine del progressivo rafforzamento del livello superiore di governo delle federazioni e della decadenza del federalismo interno. Si tratta di un serio limite all'approccio che si limita a prendere in considerazione il solo elemento sociale. Esso non spiega perché, ad esempio in Europa, dove le società regionali, che pur esistevano e, in molti casi continuano ad esistere, sono state progressivamente soffocate o limitate nei loro diritti all'autogoverno. È stata, infatti, la politica di potenza che ha opposto per secoli uno Stato contro l'altro, che ha progressivamente soffocato le aspirazioni all'autogoverno locale per favorire la coesione sociale a livello nazionale necessaria a sostenere il confronto con gli Stati confinanti piuttosto che autonomi cambiamenti interni al modo di funzionamento della società nazionale.

1.3 Le condizioni storico-sociali dell'affermazione di una società federale

Se, come si è cercato di evidenziare, il comportamento federalistico è incompatibile con uno Stato unitario e può manifestarsi solo in aree

pluristatali che abbiano raggiunto non solo le condizioni materiali ed ideali della libertà politica e un certo grado di unità, ma anche una particolare situazione geografica, il riferimento all'esperienza storica americana consente di distinguere due aspetti di questa esperienza: da un lato ci consente di precisare il carattere del rilievo sociale per la società americana di allora; dall'altro, e più in generale, di stabilire il quadro storico del comportamento sociale federalistico.

Perché esso possa mantenersi nel tempo devono essere soddisfatte due condizioni. In primo luogo, esso può manifestarsi e mantenersi solo con la scomparsa o, quanto meno, l'attenuazione della lotta di classe. Quest'ultima cancella la solidarietà tra proletariato e borghesia dei gruppi sociali a base territoriale e subordina la divisione di questi gruppi alla generale divisione dell'intera società in classi sociali antagonistiche¹⁰.

La situazione ambientale americana, come ha messo in evidenza Werner Sombart a suo tempo, era indubbiamente favorevole¹¹. Le occasioni di lavoro e di sviluppo individuale offerte dall'Ovest americano hanno frenato la lotta di classe come l'abbiamo conosciuta in Europa e, di fatto, hanno ostacolato il sorgere di un partito socialista di stampo europeo. L'Europa, invece, ha dovuto portare a compimento le rivoluzioni liberal-democratica e quella socialista, prima che la lotta di classe fosse superata come discriminante tra progresso e conservazione. È anche così che si può comprendere l'intuizione

¹⁰ Il comportamento federalista è indipendente dalla classe sociale di appartenenza. Il lealismo verso la società locale e verso quello federale deve riguardare tutte le classi sociali: non ci può essere, ad esempio, un lealismo verso la società locale che coinvolge, in ipotesi, il proletariato e il lealismo verso la società federale che riguarda solo la borghesia.

¹¹ W. SOMBART, *Perché negli Stati Uniti non c'è il socialismo?*, Milano, Mondadori, 2006. Il testo di Sombart, però, nella misura in cui non tiene conto della struttura federale degli Stati Uniti, non spiega del tutto la differenza tra il sistema dei partiti europei e quello americano. Se l'assenza della lotta di classe come l'hanno conosciuta gli Stati europei spiega il forte contenuto ideologico dei partiti europei rispetto a quelli americani, non ne spiega il forte accentramento. In Europa, questo era necessario perché il potere politico era fortemente accentrato e se quindi si voleva cambiare l'indirizzo politico di uno Stato europeo occorreva organizzarsi al livello al quale il potere politico era organizzato. Questa non è la situazione negli USA dove, come aveva osservato a suo tempo Maurice Duverger, vi sono 50 partiti democratici e 50 partiti repubblicani. Del resto, chi sa chi è il segretario o il presidente del Partito Democratico o del Partito Repubblicano?

contenuta nel Manifesto di Ventotene, dove si sostiene che “la linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale [...] e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopereranno in primissima linea come strumento per realizzare l’unità internazionale”¹². Spinelli aveva già compreso che la lotta di classe non era più l’obiettivo strategico della lotta politica in Europa.

In secondo luogo, la posizione di fatto insulare degli Stati Uniti, li ha sottratti, per un lungo periodo di tempo, alla politica di potenza che ha invece travolto gli Stati europei e annullato le autonomie locali. La politica di potenza spinge all’accentramento il potere politico, spezzando l’equilibrio politico tra centro e periferia e quindi il lealismo nei confronti dei diversi livelli istituzionali e che è il sostegno di una società federale.

L’accertamento, in via provvisoria, delle condizioni storiche dell’emergere e del mantenimento del comportamento federalista comporta anche la consapevolezza del fatto che il federalismo “non può manifestarsi tuttavia che in modo parziale e precario”¹³. La parzialità della manifestazione del comportamento federalista – soprattutto se si ha presente la storia europea del XIX secolo – dipende dal fatto che uno dei due poli tende a svilupparsi troppo e l’altro troppo poco. Si sviluppa poco quello costituito dal gruppo sociale territoriale perché, senza la scomparsa delle differenze di classe, questi gruppi non possono divenire in ogni senso del termine delle libere comunità, e quindi non possono sviluppare fino in fondo lo spirito comunitario. Si sviluppa, invece, troppo il polo costituito dalla società nel suo complesso perché la divisione del mondo in Stati sovrani ed indipendenti ha come conseguenza lo sviluppo della potenza militare e questo determina, a sua volta, anche nelle società poco armate, lo

¹² A. SPINELLI, E. ROSSI, *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli, Guida Editori, 1982, p. 37.

¹³ M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione*, cit., pp. 66-67.

sviluppo del lealismo verso il livello superiore di governo, quello della società complessiva, fino a trasformarsi in un vero e proprio comportamento nazionalistico.

La precarietà del comportamento federalistico dipende in gran parte da quest'ultima condizione, quella del fatto che Stati sovrani ed indipendenti, con il tempo, non sfuggono alla logica della politica di potenza e solo in circostanze particolari e per un periodo di tempo limitato, si preserva l'equilibrio tra livello federale e livello statale, come si è verificato per gli Stati Uniti, dalla loro nascita e, grosso modo, fino alla vigilia della Prima guerra mondiale.

2. *Federalismo ed europeismo*

Se quanto si è detto nel precedente paragrafo è corretto, per quanto riguarda il processo di unificazione europea e la valutazione del suo grado di avanzamento, si può sostenere che il forte sentimento europeista che ha cominciato a svilupparsi dopo la fine della Seconda Guerra mondiale e che è confermato oggi dai periodici sondaggi condotti dall'UE, soprattutto con riferimento alla fornitura di beni pubblici europei, è una prova del fatto che siamo in presenza di un comportamento federalistico europeo. Lo stesso sviluppo, nell'immediato dopoguerra, di "movimenti federalistici", radicali nelle loro richieste, e di "movimenti europeistici", inizialmente più orientati al funzionalismo, era già la manifestazione più avanzata dell'esistenza di questo comportamento.

Il sentimento europeista, in quanto federalista, è perfettamente coerente, e quindi spiega il fatto che, ad esempio, vi siano paesi che, come la Germania ed altri paesi del Nord Europa, sono più sensibili di altri paesi al tema delle finanze sane; oppure paesi più sensibili alla sicurezza ai confini orientali ed altri più sensibili alla sicurezza nel Mediterraneo o nel Medio Oriente. Sarebbe una grossolana semplificazione considerare questo comportamento come mancanza di solidarietà europea, soprattutto dopo che gli stessi paesi, o una parte importante di essi, ha poi sostenuto nel corso del 2020 il varo di una sorta di New Deal europeo.

Occorre, infatti, tenere presente che, in generale, se un gruppo di Stati decide di associarsi e, per farlo, sceglie la via federale è perché in molti settori della vita pubblica vi è una differenza e non una

omogeneità di preferenze, altrimenti si sceglierebbe il modello dello Stato nazionale. Ritenere, quindi, che l'Europa è fatta solo se si omogeneizzano norme e comportamenti ad un unico livello istituzionale, vorrebbe dire che, in realtà, il modello che si persegue è quello dello Stato unitario, non federale. Questo non vuole ovviamente dire che quando viene messo in discussione, ad esempio, da Polonia e Ungheria lo stato di diritto, si debba voltare lo sguardo altrove, perché il suo rispetto è una delle ragioni fondamentali di un'associazione di Stati che vuole fondare i rapporti reciproci sulla base della legge. E non vuole neanche dire che se l'Europa deve fornire beni pubblici europei, come nel caso della politica estera e di sicurezza, non le debbano essere riconosciuti il potere e le risorse per farvi fronte.

Se non si tiene conto del fatto che accanto al lealismo nazionale, si è sviluppato anche un lealismo europeo, non ci si può rendere conto del fatto che in Europa si sta sviluppando il comportamento federalistico che è alla base del successo del progetto europeo. Se non fossimo in presenza di un lealismo europeo, non solo non sarebbe stato possibile conseguire i successi che si sono ottenuti nel corso del processo di unificazione europea, ma non li si potrebbe neppure spiegare.

Rispetto agli anni in cui si è messo in moto il processo di unificazione europea, si sta manifestando con sempre maggior evidenza una profonda mutazione nella caratterizzazione dell'opinione pubblica europea misurata in base al grado di partecipazione alla vita politica europea. Richiamare quanto Albertini aveva individuato, nella prima metà degli anni '60 del secolo scorso, come i protagonisti del processo di unificazione europea, può essere utile per capire i passi avanti che sono stati compiuti rispetto ad allora. Questi protagonisti erano classificati in tre tipi: l'europeismo organizzato, l'europeismo organizzabile e l'europeismo diffuso.

L'europeismo organizzato era costituito da "tutti quei quadri della vita politica, morale e culturale che, essendosi resi conto dei limiti della vita politica nazionale e della necessità di battersi per far nascere una vita politica europea" agiscono in questa direzione. Questo tipo di europeismo che, negli anni '60 del secolo scorso, era costituito da tutti coloro che avevano aderito ai vari movimenti federalistici ed europeistici, possiamo dire che oggi comprende non solo la maggior parte dei parlamentari europei, ma anche i rappresentanti delle massime istituzioni europee, come l'allora presidente della Banca Centrale

Europea, Mario Draghi, che, quando l'euro è in pericolo, afferma che farà "*whatever it takes*" per salvarlo¹⁴.

Nell'europesismo organizzabile venivano compresi tutti coloro che, pur partecipando alla vita politica nazionale, si rendono conto della crescente incapacità dei governi nazionali di dare una risposta a molti problemi cruciali per il benessere e la sicurezza dei loro cittadini e cercano un'alternativa a livello europeo. Oggi si può sostenere che con l'avanzamento e il consolidamento del processo di unificazione europea, questa forma di europesismo tende ad essere assorbito, direttamente o indirettamente, dall'europesismo organizzato. La costituzione di intergruppi federalisti, non solo a livello europeo, ma anche nazionale e regionale, di fatto ha rafforzato l'europesismo organizzato.

Infine, l'europesismo diffuso è il sentimento di quel generico europesismo che si rende conto che molti dei problemi che affliggono la società europea, come il degrado ambientale e sociale e la sicurezza esterna, richiedono una risposta europea e che viene empiricamente rilevato dai periodici sondaggi condotti dall'UE. Questo tipo di europesismo è composto, in sostanza, da quelle persone che quando i movimenti federalistici ed europeistici avviano un'iniziativa efficace, sono disposte a scendere in campo.

Quando Albertini faceva queste considerazioni, il processo di unificazione europea era ancora agli inizi e quindi osservava che i partiti non avevano la forza per mobilitare tutti gli europei che volevano l'unificazione europea contro quelli che non la volevano. Le elezioni europee del 2019 hanno dimostrato, invece, che oggi questo tipo di mobilitazione non solo è possibile, ma che si è manifestato ed ha avuto successo, in quanto le forze sovraniste sono uscite sconfitte dal confronto. Esse sono state un primo ed importante indicatore del fatto che la lotta politica non si svolge più soltanto a livello nazionale, ma anche a livello europeo. Questo significa anche che il comportamento federalista che si sta manifestando nell'Unione europea comincia ad avere effetti politici rilevanti sul processo di unificazione europea. Nella misura in cui la doppia competizione politica, nazionale ed europea, si consoliderà – ed un passaggio importante sarà il confronto

¹⁴ La frase pronunciata fu: "*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*", in: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

sulla scelta del Presidente della Commissione europea – essa sarà sempre più federalistica.

Conclusioni

Il federalismo può essere paragonato ad un fiume carsico che, dopo essere emerso in superficie, sembra svanire, mentre riemerge poco dopo con forza maggiore, perché nel frattempo si sono avute realizzazioni concrete o nuovi contributi intellettuali. Se il federalismo fosse solo un meccanismo giuridico, piuttosto che un modello alternativo di società e di rapporti tra Stati, questo non succedrebbe.

Sul piano politico, il federalismo è apparso, con forza, alla fine del XVIII secolo, soprattutto in Nord America, mentre in Europa si è manifestato in Francia con i Girondini. Nello stesso periodo, sul piano culturale, come ricordano sempre i federalisti, il contributo maggiore è stato di Kant.

In Nord America, la posizione insulare ha impedito il prevalere del livello federale su quello statale, mentre le opportunità di lavoro e di sviluppo, praticamente illimitate, hanno evitato le lotte sociali di stampo europeo, manifestatesi per conseguire l'obiettivo dell'integrazione politica delle diverse classi sociali, favorendo quindi un forte spirito comunitario. Nelle ex-tredici colonie, il federalismo a livello locale era già realizzato e le costituzioni statali ne hanno tenuto conto. Con la fondazione degli Stati Uniti, i rapporti federalistici sono stati estesi al livello continentale. Negli Stati Uniti, con Jefferson, si è affermato il partito democratico, sostenitore delle prerogative degli Stati, e che occuperà la scena politica americana - fatta salva la parentesi Whig - per sessant'anni.

In Europa, invece, si è affermato Napoleone ed il federalismo ha dovuto fin da subito far fronte agli ostacoli che più si oppongono alla sua affermazione: la politica di potenza che porta al rafforzamento del lealismo dei cittadini nei confronti di un unico livello di governo, quello nazionale, soffocando le tendenze all'autonomia locale che si stavano manifestando e, come appena osservato, la lotta di classe che, a livello locale, ostacola la solidarietà di comunità.

Nella successiva prima metà del XIX secolo, i primi moti nazionali avevano ancora un carattere sovranazionale e il federalismo, oltre che come mezzo per unificare uno Stato (nel caso dell'Italia, con Carlo

Cattaneo e, almeno inizialmente, con Giuseppe Mazzini), cominciava ad essere associato all'idea di unificare l'Europa. La Svizzera, intanto, per porre fine alle guerre tra i Cantoni, si ispirava al modello costituzionale federale americano. Nella seconda metà dell'800, invece, se in Europa si assisteva all'affermarsi del nazionalismo ed al riflusso dell'europesimo e del federalismo, al di fuori di essa nascevano la federazione canadese e quella australiana. Il seme del federalismo cominciava a dare i suoi frutti in molte parti del mondo.

La differenza tra l'esperienza americana e quella europea deve però essere ripresa per spiegare i successivi sviluppi di entrambe. Per gran parte della storia americana, il comportamento federalista, fondato sul lealismo statale e federale, è stato debole, in quanto il lealismo nei confronti della comunità statale è stato prevalente rispetto a quello nei confronti della federazione: esso è rimasto quindi imperfetto. Del resto, come si è visto prima e fino a tempi recenti, gli studiosi del federalismo americano si sono preoccupati di mettere in evidenza l'importanza del lealismo statale e locale, piuttosto che quello federale. Solo recentemente, Charles Kupchan ha fatto presente che con il New Deal e soprattutto dopo che gli USA si sono assunti responsabilità mondiali, il lealismo federale ha cominciato ad assumere un'importanza pari a quello statale¹⁵.

Il filo sottile che, alla fine del XVIII secolo, aveva accomunato il moto democratico delle due sponde dell'Atlantico e che le vicende europee hanno rotto è stato riannodato alla fine della Seconda guerra mondiale. Da quel momento riscoprono, l'una, il federalismo come mezzo per unificare il continente e, l'altra, le istituzioni multilaterali come mezzo per dare al mondo regole comuni per la gestione pacifica dei rapporti internazionali in alcuni campi fondamentali, come il commercio, la finanza, lo sviluppo economico e, limitatamente al continente europeo, la sicurezza. La divisione del mondo in blocchi contrapposti guidati dagli USA e dall'URSS impediranno, però, il consolidarsi su scala mondiale di queste innovazioni istituzionali che, per funzionare, hanno dovuto basarsi sull'impegno americano il quale, con il tempo, ha finito con l'assumere il volto dell'egemonia.

¹⁵ C.A. KUPCHAN, *The End of the American Era (U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-first Century)*, New York, Alfred A. Knopf, 2002.

Nell'esperienza europea, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale e con l'avvio del processo di unificazione, ha cominciato a manifestarsi fin da subito un forte sentimento europeista accanto al tradizionale sentimento nazionale. Non si è trattato solo della consapevolezza delle atrocità che hanno accompagnato la fine della guerra, ma anche l'esito di una condizione politica essenziale: la sicurezza europea affidata agli americani che ha posto fine alla tradizionale politica di potenza e che per secoli ha alimentato il lealismo verso la nazione come comunità politica esclusiva¹⁶. Il consolidamento del sentimento europeo, come già detto, è stato inoltre sostenuto anche dall'emergere di movimenti europeistici e federalistici. L'Unione europea, tuttavia, non è solo il luogo dove, in concreto, si è cominciato a dar vita ad un comune governo di più nazioni storicamente consolidate¹⁷. Per la prima volta nella storia, in Europa sta sorgendo un modello di comunità politica alternativo a quello dello Stato nazionale. L'Unione europea è il luogo dove, superando il mito della sovranità indivisibile, sarà possibile ridare voce alle comunità locali ed alle minoranze linguistiche che il nazionalismo aveva soffocato.

Il recupero del sentimento di appartenenza alla comunità locale va di pari passo con l'esigenza, sempre più evidente, di promuovere servizi pubblici locali che il *welfare state* centralizzato non è più in grado di soddisfare, in quanto incapace di rispondere alla struttura delle preferenze nella fornitura di beni pubblici che si manifestano a livello locale. Basti pensare, ad esempio, ai servizi alle persone, come l'assistenza ad una popolazione sempre più anziana, la tutela e valorizzazione del patrimonio storico-artistico locale, l'organizzazione di un sistema dei trasporti più efficiente e, con l'avvio del programma europeo *Next generation EU*, la riduzione delle emissioni di anidride carbonica attraverso l'uso di energia rinnovabile. Va da sé che questo comporterà l'attribuzione agli enti

¹⁶ La sicurezza europea affidata agli americani è stata l'esito del fallimento dei governi europei di dar vita ad un'autonoma difesa europea, prima con l'Unione Occidentale del 1948 e poi con la Comunità Europea di Difesa del 1954. Tuttavia, entrambi questi fallimenti non hanno inciso sull'atteggiamento favorevole all'integrazione europea da parte dell'opinione pubblica europea.

¹⁷ Una delle molte definizioni che Albertini ha dato del governo europeo è quella di "un libero governo, di libere nazioni".

locali anche di un'autonoma capacità impositiva necessaria al finanziamento di questi interventi¹⁸.

In una situazione ideale, questi interventi dovrebbero essere inseriti in un piano che dal quartiere (nelle grandi città) arrivi all'Europa, perché un problema locale non è mai interamente tale. Ad esempio, la rete locale dei trasporti non può essere progettata indipendentemente dalla rete regionale dei trasporti, e il disinquinamento di un fiume non riguarda una singola città, o una singola regione, ma tutte quelle interessate dal fiume. Questo significa che le istituzioni dovranno essere adeguate alla formazione della volontà politica già a monte della pianificazione degli interventi, in quanto si deve tenere conto di tutti gli ambiti territoriali interessati dal piano¹⁹. L'organizzazione della formazione della volontà pubblica dovrebbe pertanto prevedere la distribuzione del potere tra più livelli di governo e l'organizzazione di elezioni successive, in modo che nel corso delle elezioni al livello superiore di governo si tenga conto delle esigenze che si sono manifestate al livello inferiore. Questo sistema elettorale a cascata equivarrebbe al riconoscimento di un nuovo tipo di società, una società federale e di un nuovo tipo di cittadinanza, una cittadinanza federale che, nel quadro di uno Stato unitario classico, sarebbe invece impensabile²⁰.

¹⁸ A. MAJOCCHI, *Carbon Pricing, Next Generation EU e il ruolo delle città (una struttura federale per la fiscalità europea)*, Centro Studi sul Federalismo, Research paper, febbraio 2021, in: http://www.csfederalismo.it/images/CSF-RP_Carbon-NGEU-Citta_A.Majocchi_Febb2021.pdf; A. IOZZO e F. MASINI, *A Green Deal for European Cities. Rethinking the Role of the European Stability Mechanism*, Centro Studi sul Federalismo, Policy paper n. 45, 2020, in: http://www.csfederalismo.it/images/policy_paper/Iozzo-Masini_CSF-MEI_PP45_From-ESM-to-EMF_May2020.pdf.

¹⁹ “La formazione della volontà pubblica dovrebbe avvenire mediante un sistema elettorale proporzionale a cascata, cioè con elezioni successive e coordinate dal livello locale a quelli intermedi a quello generale, in modo che ogni gruppo umano prenda coscienza dei suoi problemi mentre dà forma alla sua volontà, e poi inserisca successivamente, con l'elezione sempre più allargata, questa conoscenza e questa volontà nella conoscenza generale e nella volontà generale”, in M. ALBERTINI, *Discorso ai giovani federalisti*, “Il Federalista”, n. 2-3, 1978, ora in M. ALBERTINI, *Tutti gli scritti, Vol. VII. 1976-1978*, Bologna, il Mulino, pp. 555-572.

²⁰ D. MORO, *La cittadinanza federale europea*, in “Il Federalista”, n. 1-2, 1980. Il federalismo, nella misura in cui ha come obiettivo, non la liberazione di una specifica classe sociale, bensì dell'individuo, ha come fine la distribuzione del potere tra diversi livelli di governo, dal quartiere, alla città, alla regione e così via fino al livello mondiale,

Come è stato osservato, il federalismo e il comportamento federalistico si possono manifestare in modo completo e stabile solo in un quadro storico ben definito, “quello della scomparsa delle differenze di classe e della potenza militare, vale a dire ad uno stadio di sviluppo della produzione materiale, e della conseguente interdipendenza umana, nel quale sia già stata superata la divisione della società in classi, e nel quale sia ormai superabile la divisione dell’umanità in nazioni”. Se, perciò, oggi essi possono manifestarsi solo in aree privilegiate della popolazione mondiale e solo in modo instabile ed imperfetto, il problema diventa quello di consolidare questi risultati, governando la gestione della transizione ad un’unione federale mondiale, in modo che non solo non vengano messi in discussione, ma vengano estesi ad altre aree del pianeta.

Si tratta quindi di individuare la comunità politica che potrebbe prendere l’iniziativa di trovare soluzioni che promuovano la transizione verso un’unione federale mondiale e il percorso che si può seguire durante questa fase. Se è corretto quello che si è sostenuto fino ad ora sul federalismo come pensiero politico e sull’aspetto cosmopolitico che, per potersi manifestare chiaramente, aveva bisogno d’un esempio concreto, l’unica area politica che può prendere questa iniziativa è l’Unione europea. Certamente, con l’amministrazione Obama, che ha individuato nella Cina la principale minaccia alla sicurezza americana, si è aperta una fase politica difficile. Tuttavia, la Cina non mette ancora in discussione le principali istituzioni della cooperazione multilaterale, e l’Europa può influire sulla politica USA, ma occorre che essa sia

e dove ciascuno di essi abbia il potere e le risorse necessarie ad affrontare, in coordinamento con gli altri livelli di governo, i problemi che gli sono specifici. Pertanto, la stessa persona si trova ad essere cittadino di ciascuna delle comunità politiche di cui è composto il sistema federale. Questo cambiamento istituzionale, in senso federale, delle istituzioni di una comunità politica sarebbe necessario soprattutto se il concetto di ideologia che è stato sostenuto in un precedente lavoro è corretto e che, in via provvisoria, si può formulare in questi termini: un’ideologia politica è un pensiero politico attivo che, in quanto tale, può contenere – consapevolmente o inconsapevolmente – proposizioni che se, in seguito ad un’attività di verifica, si rivelassero mistificatorie, dovranno essere palesate. Ma questo è possibile solo se vi è una partecipazione attiva di tutti i cittadini alla politica e questo, a sua volta, è possibile solo se una comunità politica è organizzata in base al principio di sussidiarietà in quanto, come osservava Albertini, “il sistema democratico ha come caratteristica di richiedere il minimo livello di ideologismo che si conosca” (M. ALBERTINI, *Recenti studi storico-politici*, cit., p. 403).

credibile come attore globale, assumendosi responsabilità mondiali. Più in generale, e per quanto riguarda la fase transitoria verso una federazione mondiale, è invece necessario tenere presente quanto hanno osservato Karl Jaspers e James Madison.

Karl Jasper aveva messo in luce che con la rivoluzione nel settore dei trasporti e delle comunicazioni, il mondo aveva intrapreso il cammino verso la sua unità²¹. Aveva però aggiunto anche che non era possibile prevedere se l'unificazione mondiale avrebbe assunto la veste dell'impero o quella della democrazia. La prospettiva evocata a suo tempo da Jaspers è meno astratta di quanto si pensi. Il declino degli Stati Uniti che, fino ad ora, hanno guidato le democrazie occidentali; l'aggressività della Russia in Crimea ed in Ucraina; e l'emergere della Cina come potenza globale, hanno aperto il dibattito su quale modello, se democratico od autoritario, prevarrà in futuro. Come ha già fatto notare Josep Borrell, il modello cinese sembra smentire la visione a lungo coltivata dal pensiero liberale secondo cui l'apertura agli scambi commerciali e l'apertura politica sono due facce della stessa medaglia²². Né l'apertura agli scambi mondiali, né lo sviluppo economico, né lo sviluppo tecnologico, sembrano modificare il regime autoritario cinese, il quale, come ha sostenuto anche Putin in un'intervista al Financial Times²³, viene piuttosto proposto come modello anche per il resto del mondo. La risposta dell'Occidente alla nuova situazione internazionale, in entrambe le forme che sta assumendo, sia essa l'Alleanza delle democrazie o il Concerto delle grandi potenze, sembra piuttosto una risposta che riflette la sua debolezza nel difendere una prospettiva democratica mondiale²⁴. La discriminante per avanzare è, infatti, piuttosto tra chi accetta regole mondiali condivise e chi, invece, le rifiuta.

James Madison, nel Federalist Paper n. 51 a lui attribuito, invece, discutendo, nel corso di un'analisi molto realistica, di come si può

²¹ K. JASPERS, *Origine e senso della storia*, Milano, Mimesis edizioni, 2014.

²² J. BORRELL, *La doctrina Sinatra*, in "Política Exterior", n. 197, 2020, in: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>.

²³ "Vladimir Putin says liberalism has 'become obsolete'", Financial Times, 27 giugno 2019, in: <https://www.ft.com/content/670039ec-98f3-11e9-9573-ee5cbb98ed36>.

²⁴ S. KAUFMANN, "En Europe, Joe Biden dit vouloir rassembler les démocraties du monde. C'est le cri de ralliement de la forteresse assiégée", Le Monde, 9 giugno 2021; R. N. HAASS, C. A. KUPCHAN, *The New Concert of Powers*, "Foreign Affairs", marzo 2021, in: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>.

tenere sotto controllo l'ambizione umana, soprattutto quando dotata di una grande concentrazione di potere, osserva che *“if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions”*²⁵.

La fase transitoria ad un governo mondiale è un passaggio altrettanto importante quanto quest'ultimo. Il quadro, per quanto imperfetto, in cui questo può avvenire è quello delle istituzioni multilaterali ed occorrerà dunque rafforzarle e consentire loro di funzionare. Un primo cambio di passo è quello indicato da Joseph Stiglitz, secondo cui è necessario che *“l'eccezionalismo americano sia genuinamente subordinato a valori ed interessi comuni, istituzioni internazionali, ed a una forma di stato di diritto da cui gli USA non siano esenti”*²⁶. In particolare, essi dovrebbero consentire a quelle istituzioni di perseguire gli scopi per i quali sono state istituite. Ma questo non basta: il volontarismo di un solo paese non supera i rapporti di forza esistenti tra Stati. Occorre che l'UE si affianchi agli USA ed agli altri paesi disponibili, in modo da formare un'alleanza *all'interno* delle istituzioni multilaterali – Nazioni Unite, WTO, FMI, World Bank, ILO, ecc., di cui, bene o male, fanno parte anche paesi autoritari –, così da consentire loro di fornire i beni pubblici globali ed affermare, anche gradualmente, regole e valori universali cui sono preposte.

Questo sarà vero anche nel settore della sicurezza, sempre più al centro delle preoccupazioni mondiali. Dato che *“gli uomini non sono angeli”*, una federazione mondiale dovrà fare i conti con il controllo, sia pure condiviso, dell'uso della forza, in quanto questo potere non potrà essere affidato a poche persone. Questa prospettiva comporta che la

²⁵ J. MADISON, A. HAMILTON, J. JAY, *The Federalists Papers*, London, Penguin Books, 1987, pp. 319-320.

²⁶ J. STIGLITZ, *How Biden Can Restore Multilateralism Unilaterally*, in: <https://www.project-syndicate.org/commentary/biden-restore-multilateralism-through-executive-orders-by-joseph-e-stiglitz-2020-12?barrier=accesspaylog>.

solida definizione di Stato formulata a suo tempo da Max Weber (“lo stato è quella comunità umana che, nei limiti di un determinato territorio [...], esige per sé (con successo) il *monopolio della forza fisica legittima*”²⁷) debba essere messa in discussione e il pensiero federalista la mette in discussione. Nel *Federalist Paper* n. 46, Madison, nel rispondere alle preoccupazioni nei confronti di un governo federale dotato di un esercito permanente al servizio delle proprie ambizioni, rispondeva facendo notare che “*to these [le forze armate a disposizione del governo federale; NDA] would be opposed a militia amounting to near half a million of citizen with arms in their hands, officered by men chosen from among themselves, fighting for their common liberties and united and conducted by governments possessing their affections and confidence*”²⁸.

Da questo punto di vista, l’esperienza europea potrebbe essere decisiva. È possibile, infatti, che se l’UE vuole fare passi avanti verso la politica di sicurezza debba fare riferimento all’esperienza degli Stati Uniti che hanno dato vita ad una struttura militare originale e che il costituzionalista australiano K. Wheare ha chiamato “*dual army*”, volendo con questa espressione mettere in evidenza che accanto ad un limitato esercito federale convivevano consistenti milizie statali preposte alla difesa dello Stato di appartenenza da possibili aggressioni da parte di altri Stati e dallo stesso governo federale. Nella misura in cui l’UE seguirà questa strada e le prime proposte che sono state avanzate, ad esempio, in Germania sembrano confermarlo²⁹, essa potrà dare seguito a quella che Gorbaciov aveva chiamato “difesa difensiva”, in quanto accanto ad una struttura militare autonoma europea in grado di assolvere, ad esempio, ai cosiddetti Petersberg Tasks, potrà continuare a contare sugli eserciti nazionali per la difesa territoriale sul modello svizzero o su quello della Guardia Nazionale americana. Questo modello federale di

²⁷ M. WEBER, *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1966, p. 48.

²⁸ J. MADISON, A. HAMILTON, J. JAY, *The federalists Papers*, cit., p. 301.

²⁹ V. CAMPORINI, D. MORO, *Verso la “dual army” europea: la proposta SPD del 28° esercito*, Centro Studi sul Federalismo, “Commento”, n. 201, 30 novembre 2020, in: <http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/commenti/1555-verso-la-dual-army-europea-la-proposta-spd-del-28-esercito>. Anche esponenti della CDU hanno avanzato una proposta simile a quella della SPD, v.: M. LEONARD, N. RÖTTGEN, *A New Beginning for European Defence*, European Council on Foreign Relations, 14 febbraio 2018, in: https://ecfr.eu/article/commentary_a_new_beginning_for_european_defence/.

sicurezza non solo potrà essere di esempio per altri progetti di unione federale in altri continenti, ma sarà anche un modello cui si potrà ispirare un'unione federale mondiale dotata dei necessari *check-and-balances*.

La parola decisiva spetterà dunque agli europei che dovranno decidere se promuovere l'ingresso dell'UE in quanto tale nelle istituzioni multilaterali accanto, in una fase transitoria, ai suoi Stati membri. La strada che deve essere percorsa richiederà tempi lunghi e molta immaginazione, soprattutto nell'individuare, per ciascuna delle istituzioni multilaterali, la "*scintilla di sovranazionalità*", di cui parlava Altiero Spinelli, che consenta loro di funzionare autonomamente, senza essere del tutto condizionate dall'evoluzione dei rapporti di potere tra gli Stati che ne fanno parte. Vi è un criterio che può aiutare a valutare la congruità delle soluzioni che verranno di volta in volta proposte: è quello contenuto nel Trattato di Lisbona, là dove, all'art. 1, afferma che l'obiettivo dell'UE è la "*creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa*" e rispettosa dei valori universali. In questo caso, si tratterebbe di dar vita ad un'unione sempre più stretta tra i *popoli del mondo*: l'unico criterio che può guidare la riforma e la gestione delle istituzioni multilaterali e che la comunità mondiale potrebbe condividere.

Abstract - The basic assumption of this contribution is that federalism cannot be reduced to the institutional aspect alone. On the contrary, federal institutions stand up, over time, only if they are underpinned by an autonomous social behaviour that can be identified as true federalist behaviour. In fact, only if there is a kind of split loyalism towards the different institutional levels in which a political community is organised can one speak of federalism. If there is no federal society, there can be no federal statehood, and one cannot stand without the other. From this point of view, the very notion of 'people', if understood as an exclusive entity, will probably have to be revised.

The socio-historical conditions of the rise of federalism and the reasons for its decline are then examined.

Finally, if federalism can be identified as the instrument through which one can think of world unification, it is also true that one must take into account the warnings of Karl Jaspers and, above all, of James Madison's Federalist Paper No. 51 ("if men were angels, no government would be necessary"). The transition phase to a world federation is just as decisive as the final goal and, from this point of view, the strengthening of existing institutions of multilateral cooperation, and the creation of new ones, is of crucial importance for the establishment of a new world order.