

Per una Federazione degli Stati europei: due modelli costituzionali inglesi agli esordi della Seconda guerra mondiale (1940-1941)

di Benedetta Giuliani

Lo sviluppo di modelli federali nella cultura politica inglese

Storicamente la tendenza con cui i britannici hanno considerato l'Europa e i rapporti da intrattenere con essa è sempre stata modellata più su una strategia del *divide et impera* che non su una politica di reale integrazione. L'Europa continentale era un obiettivo da controllare, da proteggere se necessario dal dinamismo egemonico di uno Stato in particolare, senza mai lasciarsi intrappolare direttamente nella rete delle rivalità europee. Che la Gran Bretagna, nazione dalla vocazione mondiale, potesse retrocedere al rango di prima tra pari in un ipotetico consesso europeo, è stata a lungo un'idea poco recepita dalla maggioranza dell'opinione pubblica britannica. Nel Regno Unito i movimenti europeisti sono stati innegabilmente dei fenomeni elitari e non di massa. La difficoltà nell'accettare le profonde trasformazioni istituzionali che la creazione di una struttura sovranazionale avrebbe comportato sono spiegabili non solo in virtù di un testardo appello alla propria *britishness*, a un'identità nazionale talmente definita da non poter essere diluita in un più vasto concetto di identità europea, bensì anche alla luce delle profonde differenze storiche che hanno caratterizzato rispettivamente lo sviluppo del sistema costituzionale britannico, che perviene rapidamente già nel XVI secolo ad una forma matura di parlamentarismo capace di mantenere invariate nei secoli alcune caratteristiche essenziali¹, e i diversi sistemi europei, soggetti a scosse rivoluzionarie almeno fino al XIX secolo.

¹ V. Bogdanor, *Footfalls Echoing In The Memory. Britain and Europe. The Historical Perspective*, in

Tuttavia la propensione della Gran Bretagna verso gli eterogenei progetti di integrazione europea che iniziarono ad essere avanzati con una certa continuità tra il 1789 e il 1814, non può essere descritta unicamente in termini di scostante ostilità. L'impegno per una "europeizzazione" delle relazioni internazionali e la costruzione di un'architettura istituzionale sovranazionale comparve straordinariamente presto nella cultura politica inglese. Benché inizialmente circoscritta a gruppi minoritari di radicali e pacifisti aderenti alla *Society of Friends*, impegnati in una condanna della guerra concepita come principio anti-cristiano, tale attitudine europeista crebbe e maturò nel tempo, dando precocemente origine a progetti innovativi per un'unione politica dell'Europa.

Tra questi, la celebre proposta di un Parlamento europeo avanzata dal quacchero William Penn nel *Essay Towards the Present and Future Peace of Europe* (1693) può essere considerata un importante paradigma innovativo, sia per quanto attiene la valorizzazione dell'istituzione parlamentare come sede di espressione della sovranità, sia, di conseguenza, per quanto riguarda il principio di rappresentanza vigente in essa. Innanzitutto il Parlamento non avrebbe dovuto essere una replica delle tradizionali assemblee di Stati generali, né una variante ampliata di una *curia regis*, o tanto meno una conferenza diplomatica fra plenipotenziari dei principi. Pur non ipotizzando una complessiva cessione della sovranità nazionale, Penn concepì il Parlamento europeo come uno strumento capace di provvedere una sorta di diritto pubblico internazionale al quale gli Stati avrebbero potuto appellarsi in caso di controversie. La dottrina della *Rule of Justice*, vigente all'interno dei confini nazionali, avrebbe dovuto assurgere a principio regolatore delle relazioni tra gli Stati europei. Se di una diminuzione della sovranità si poteva parlare, secondo Penn, era solo perché, grazie all'istituzione parlamentare posta al di sopra dei singoli stati, "il pesce grosso non può più mangiare i piccoli, dacché ogni Stato sovrano è parimenti tutelato dalle ingiustizie²". Pertanto i membri del Parlamento non sarebbero stati costituiti dai sovrani o dai loro ambasciatori, bensì da un certo numero di deputati scelti tra i sudditi, per quanto qualificati. Il ruolo qui attribuito ai cittadini può essere ricollegato alla concezione del potere politico di Penn, secondo cui l'autorità politica trae la propria fonte di legittimazione dal consenso dei *commons*³.

«International Affairs», vol. 81, n. 4, 2005, p. 697.

² W. Penn, *An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe*, Washington, The American Peace Society, 1912, p. 13.

³ A.R. Murphy, "William Penn: His Life, His Times, and His Work", in *The Political Writings of William Penn*, Indianapolis, Liberty Fund, 2002, p. XVIII.

Nel concreto, non senza un pragmatismo di matrice protestante, assimilato dagli stessi quaccheri, la quota dei rappresentanti assegnata a ciascuno Stato sarebbe stata proporzionale “al valore della rendita annuale di ciascuno di questi paesi sovrani”, ovvero calcolata in base al valore monetario complessivo dei beni prodotti dagli Stati membri. Di conseguenza, la Germania avrebbe inviato dodici rappresentanti presso il Parlamento, la Francia e la Spagna dieci, le Sette Province Unite quattro e così via. Le votazioni avrebbero poi seguito il principio della maggioranza qualificata, essendo necessario il consenso di almeno tre quarti dell'assemblea per adottare una decisione.

Come è stato fatto notare⁴ il principio di rappresentanza suggerito da Penn, oltre che fondato sulla “volontà federativa dei popoli”, preconizzava il moderno parametro del prodotto nazionale lordo, per cui il numero dei delegati sarebbe stato stabilito in maniera proporzionale alla ricchezza di ciascun territorio. Il modello assembleare contenuto nell'*Essay* elaborava un piano da una parte pratico e realizzabile, poiché le funzioni del parlamento europeo, pur essendo sufficienti per disporre una soluzione pacifica e ragionevole dei contrasti inter-statali, non avrebbero intaccato le prerogative decisionali degli Stati-membri in fatto di politica interna; dall'altra preannunciava l'avvento di una comunità internazionale nuova, basata su un organo legislativo comunitario, necessario affinché l'Europa ottenesse “la così tanto desiderata e necessaria pace”⁵.

Nel corso del XIX secolo “federalismo” e “federazione” divennero termini sempre più presenti nel dibattito accademico e politico inglese. Il modello federale delineato dal dibattito costituzionale americano post-rivoluzionario iniziò ad essere studiato analiticamente e, in alcuni casi, venne ipotizzata – con una lungimiranza che ai tempi poteva essere facilmente scambiata per utopismo – una sua importazione in Europa. Fu precisamente John Seeley, detentore della cattedra di Storia Moderna a Cambridge, il primo a mettere in relazione il federalismo con la riflessione sulla natura e i limiti della sovranità nazionale. Seeley non solo interpretò il federalismo in maniera estremamente moderna, additandolo come un mezzo per l'integrazione e la pacificazione del continente europeo, ma nel suo studio dell'idea federale non mancò di coinvolgere come soggetto privilegiato, insieme all'Europa, anche l'Impero britannico. Difatti, nella sua opera *The Expansion of England* Seeley mostrò di condividere alcune delle tesi fondamentali del cosiddetto progetto di *closer union* dell'Impero britannico secondo il quale “la Gran Bretagna avrebbe potuto instaurare una nuova relazione con le colonie bianche dotate di auto-governo, il che le avrebbe

⁴ D. Archibugi, F. Voltaggio, *Filosofi per la Pace*, Roma, Editori Riuniti, 1991, p. XXXVII.

⁵ W. Penn, *An Essay Towards the Present and Future Peace of Europe*, Washington, The American Peace Society, 1912, p. 6.

garantito il suo futuro di grande potenza⁶⁷. I fautori della *closer union* imperiale, progetto anche noto come federalismo imperiale, rivendicavano dunque l'adozione di un meccanismo simil-federale per la gestione dei rapporti e per la ripartizione degli oneri, in particolar modo degli oneri militari, tra l'Impero e i *white dominion*. Era una soluzione fortemente auspicata da Seeley, alla quale egli fornì un sostegno non solo teorico ma anche pratico, divenendo membro del Comitato esecutivo della Imperial Federation League, associazione fondata nel 1871 e principale sostenitrice della federazione imperiale. È interessante notare la cronologia dei lavori di Seeley qui menzionati, *The Expansion of England* e l'intervento intitolato *The United States of Europe*, il primo databile al 1883 (essendo una raccolta di interventi preparati tra il 1881 e il 1882), il secondo al 1871. Nel caso di Seeley l'interesse nei confronti del federalismo sembra sbocciare dalla considerazione sulla situazione europea, prima ancora che sulle preoccupazioni riguardo le sorti dell'Impero britannico. Un fatto curioso, se consideriamo che molti futuri sostenitori di una federazione internazionale (anche impegnati con Federal Union, come ad esempio Lord Lothian e Lionel Curtis) percorsero una strada esattamente opposta: approdarono inizialmente allo studio del modello federale nella speranza di applicarlo ai rapporti tra Impero e *dominion*, e solo successivamente inclusero il continente europeo nelle loro considerazioni.

Veniamo dunque all'intervento tenuto da Seeley nel 1871, durante una conferenza della Peace Society londinese, nel quale viene esposta una articolata riflessione sulle condizioni dell'Europa del XIX secolo. L'intervento dello storico di Cambridge fu in seguito pubblicato in un saggio dal titolo, come si è visto piuttosto esplicito, *The United States of Europe*. Seeley, osservando il caso di un'Europa eternamente belligerante, prima coinvolta in dispute dinastiche e poi in rivoluzioni nazionali, sosteneva il bisogno di una rivoluzione politica capace di trasformare in senso pacifico i rapporti di forza tra Stati sovrani. Il contesto in cui il vecchio continente avrebbe potuto raggiungere un certo equilibrio avrebbe dovuto avere carattere federale, essendo la formula del congresso europeo di Stati plenipotenziari decisamente sgradita allo storico britannico. Un qualsiasi concerto europeo di nazioni sovrane era condannato in primo luogo all'inazione e, in secondo luogo, al fallimento.

Per osservare il successo del modello federale bastava guardare oltreoceano, all'Unione statunitense, attraverso la quale gli americani avevano "scoperto per l'intera umanità una forma più alta di unità politica" e trovato "un nome più alto di quello di Stato". Il processo di nascita dello Stato americano, il quale aveva sperimentato tanto la soluzione confederale quanto quella federale, aveva fornito la dimostrazione lampante che un congresso

⁶⁷M. Burgess, *The British Tradition of Federalism*, London, Leicester University Press, 1995, p. 38.

frutto di un'intesa tra Stati sovrani, quale era la Confederazione americana, non aveva possibilità di sopravvivere alle rivalità interne dei propri componenti. Viceversa, l'Unione federale, il cui governo centrale era forte e autonomo rispetto ai singoli Stati-membri, aveva mostrato una capacità di sopravvivenza ben diversa:

Le due federazioni erano simili: ma evidentemente il segreto del successo va ritrovato in ciò che esse avevano di diverso. Ora, esse differivano soprattutto nel grado di forza e di indipendenza attribuito all'organizzazione federale⁷.

Seeley era consapevole degli sforzi che l'instaurazione di una federazione continentale avrebbe richiesto, nonché degli ostacoli che le si paravano davanti, in un continente come quello europeo in cui lo Stato-nazione costituiva un'entità politica ormai consolidata e apparentemente imprescindibile. Eppure l'Europa aveva il non trascurabile vantaggio di potersi ispirare a diversi esempi di patti federativi tra Stati, non solo il recente caso americano ma anche il modello di unione anglo-scozzese, definito da Seeley un mirabile esempio di "indissolubile concordia" instaurata tra due popoli diversi e un tempo rivali:

[Inghilterra e Scozia] hanno combattuto per secoli come cani e gatti e ora sono unite [...] Si tratta di un grande risultato della politica [...] E in che modo è stata appianata questa secolare contesa? Vi si è giunti avendo forse prima eliminato dagli animi degli Inglesi e degli Scozzesi la loro avversione reciproca? No: prima sono venute l'unione politica e quella economica. La consapevolezza di un interesse comune ha dato origine ad un governo comune e il governo comune [...] ha gradualmente fatto scomparire i sentimenti ostili".⁸

Curiosamente, che la Gran Bretagna potesse rivolgersi alla propria storia nazionale, e alla vicenda dell'unione anglo-scozzese in particolare, per trovare esempi positivi di integrazione tra popoli divisi, era stato ricordato anzitempo da John Jay il federalista americano co-autore, insieme ad Alexander Hamilton e John Madison, dei *Federalist Papers*. Nel saggio numero cinque Jay ricordava infatti che:

La storia della Gran Bretagna è quella che, generalmente, conosciamo meglio ed essa ci impartisce molte lezioni utili. Possiamo fare tesoro della loro esperienza senza pagare il prezzo che costò ad essi. Sebbene all'opinione comune possa sembrare ovvio che i popoli di una simile isola dovrebbero essere un'unica nazione, scopriamo cionondimeno che questi furono per secoli divisi in tre, e che questi tre erano, quasi costantemente, impegnati in dispute e guerre l'uno contro l'altro.⁹

⁷ Ivi, p. 176.

⁸ Ivi, pp. 169-170.

⁹ J. Jay, *Federalist Papers*, a cura di G. W. Carey, J. McClellan, Indianapolis, Liberty Fund, pp. 17-20.

Perciò, seguitava Jay, l'America, anziché accettare di dividersi in “tre o quattro nazioni”, avrebbe dovuto seguire il virtuoso esempio dell'Inghilterra e della Scozia che, nel 1706, avevano dato origine ad una “perfetta unione”.

Il progetto per un governo europeo e in particolare per una federazione europea, ovvero un assetto istituzionale in cui i settori fondamentali dell'azione politica (politica estera, monetaria, di difesa ecc.) tradizionalmente gestiti a livello nazionale, fossero sottratti al controllo dei singoli Stati e affidati a istituzioni politiche comuni, guadagnò un notevole consenso nel tormentato periodo che precedette lo scoppio della Prima guerra mondiale. Fu soprattutto con il declinare della potenza navale britannica e con la catastrofe del 1914 che una parte della società britannica iniziò a considerare l'integrazione continentale su base federale come il dispositivo costituzionale più adeguato per preservare l'Europa da nuovi conflitti.

Una delle prime iniziative a favore dell'unità europea fu la European Unity League, fondata nel 1909 dall'industriale di origine tedesca Sir Max Waechter, i cui risultati furono tuttavia poco incisivi. Waechter riteneva l'unità del continente come un'esigenza difensiva, volta a contenere la competizione commerciale che l'Europa avrebbe dovuto fronteggiare da parte degli Usa e del Giappone. L'unione politica dell'Europa, un processo la cui *leadership* Waechter assegnava alla Gran Bretagna e alla Germania, avrebbe dovuto avere come necessaria appendice la creazione di un mercato unico. Paradigma di riferimento, come per molti sostenitori del federalismo dopo di lui, erano gli Stati Uniti:

[...] I am using the Union of the American States as the most convincing argument for my European federation idea. I am pointing out that the circumstances which have combined to produce the great prosperity of the United States are chiefly their absolute freedom of fear of attack from one another, the consequent lack of the necessity for the maintenance of expensive [...] military systems, and lastly and primarily the absolute free trade which exists between the different parts of their enormous territory.¹⁰

Un'altra iniziativa volta a instaurare rapporti di cooperazione pacifica tra gli Stati europei fu la Union of Democratic Control fondata nel settembre del 1914 grazie all'iniziativa del laburista Ramsay MacDonald¹¹ e del liberale Norman Angell (autore, tra l'altro, della prefazione al testo *Peace Aims and the New Order*, di seguito analizzato). Il movimento, fortemente critico nei confronti dell'imperialismo e della politica dell'equilibrio tra potenze (*balance of power*), venne fondato con l'intento di promuovere una gestione più democratica e

¹⁰ M. Waechter, *The New York Times*, 20 settembre 1908.

¹¹ MacDonald ricoprì in seguito l'incarico di Primo Ministro dal 1929 al 1931.

trasparente della politica estera britannica¹², riuscendo a guadagnare un consenso trasversale e coinvolgendo non solo esponenti dei partiti liberale e laburista, ma anche guadagnandosi il supporto, anche di natura finanziaria, di alcuni quaccheri della *Society of Friends*.

Per quanto riguarda i socialisti che divennero membri della UDC, vale la pena ricordare l'economista John Hobson, che dedicò più di uno scritto alla questione di un'unione europea o, più in generale, di un governo internazionale¹³, e il giornalista H. N. Brailsford, futuro sostenitore di Federal Union. Uno dei punti del programma dichiarava che la UDC si sarebbe impegnata per una concreta "partnership europea" affinché:

The foreign policy of Great Britain shall not be aimed at creating alliances for the purpose of maintaining the balance of power, but shall be directed to concerted action between the Powers, and the setting up of an International Council, whose deliberations and decisions shall be public, with such machinery for securing international agreement as shall be the guarantee of an abiding peace.¹⁴

L'impegno di un esponente di spicco del partito laburista quale MacDonald, l'interesse di intellettuali socialisti, e di altre organizzazioni politiche legate al panorama laburista¹⁵, verso iniziative volte a promuovere una più salda integrazione tra gli Stati nazione, è indice di un positivo interesse (stabile almeno nell'arco cronologico che va dal 1914 al 1940) da parte della sinistra inglese per la problematica dell'integrazione europea. Il che ci porta a supporre che l'impegno federalista di Ronald Mackay, parlamentare socialista e autore di una delle costituzioni federali di seguito riportate, non fosse un caso isolato ed estemporaneo, bensì la manifestazione di una particolare sensibilità europeista che una parte del laburismo inglese fu in grado di esprimere, sebbene principalmente in corrispondenza di circostanze drammatiche ed eccezionali come le due guerre mondiali.

Durante gli anni Venti del Novecento, la corrente di pensiero europeista, fino ad allora presente con un andamento carsico nella tradizione politica europea, emerse con rinnovata forza in seguito all'incapacità dei governi di

¹²E. D. Morel, *The Union of Democratic Control*, in «The Contemporary Review», vol. 108, 1915, pp. 48-51.

¹³Cfr. J.A. Hobson, *The Economic Union of Europe*, in «The Contemporary Review», vol. 130, 1926, pp. 290-298 e *Towards International Government*, London, G. Allen & Unwin, 1916.

¹⁴E.D. Morel, *The Union of Democratic Control*, in «The Contemporary Review», vol. 108, 1915, p. 51.

¹⁵L'Independent Labour Party, negli anni del primo conflitto mondiale, si disse favorevole a una "federazione delle nazioni" e ad un modello assembleare sovranazionale simile a quello proposto dalla UDC, cfr. M. Ceadel, "Supranationalism in the British Peace Movement", in A. Bosco (a cura di), *The Federal Idea*, vol. I, London, Lothian Foundation Press, p. 176.

realizzare una cornice istituzionale entro la quale gli Stati europei potessero cooperare in pace. La neonata Società delle Nazioni, sorta attraverso un difficoltoso processo di negoziato durante la Conferenza di Versailles, si sarebbe rivelata non molto più autorevole di una tradizionale conferenza diplomatica. Dotata di poteri essenzialmente consultivi e priva di una forza militare autonoma, la Società delle Nazioni si dimostrò impotente davanti alle crisi internazionali degli anni Trenta. Davanti all'inefficienza di tale macchina diplomatica, iniziò a radicarsi in una parte della società britannica il desiderio di un'istituzione internazionale diversa, autorevole e dotata di un potere decisionale da poter opporre agli Stati-nazione.

Prima che la variegata massa di pacifisti, transfughi delusi della League of Nations Union e ammiratori del modello costituzionale americano, si riunisse entro uno stesso movimento, coordinando i propri sforzi a favore della federazione europea, un alfiere solitario, benché infaticabile del pensiero federalista¹⁶ era stato Lord Lothian, ex segretario del Primo Ministro David Lloyd George e futuro ambasciatore britannico presso gli Stati Uniti dal 1939 al 1940. Lothian aveva partecipato allo svolgimento della Conferenza di Versailles e come altri dopo di lui andò rafforzando le proprie convinzioni federaliste dopo aver assistito alla paralisi della Società delle Nazioni. I sistemi di cooperazione intergovernativa non costituivano nessuna garanzia verso il problema della guerra, poiché non eliminavano la sovranità nazionale, fonte di quell'anarchia internazionale dalla quale, per Lothian, si generava il conflitto.

La Società delle Nazioni non faceva eccezione: ricercava la mediazione tramite l'arbitrato, ma non impediva che fosse la violenza "l'arbitro finale degli affari delle nazioni"¹⁷. Di conseguenza:

La guerra tra Stati continuerà finché non applicheremo al mondo intero le stesse idee fondamentali che sono universalmente applicate all'interno dello Stato. La guerra sarà abolita dal nostro pianeta solo quando tutti i popoli, o almeno i popoli civili, si uniranno sotto una costituzione organica, grazie alla quale le controversie siano risolte col ricorso a una legge destinata a promuovere la giustizia internazionale.¹⁸

L'istituzione di un governo sovranazionale a base federale di portata mondiale, ovvero limitato, più realisticamente, a un gruppo di democrazie affini quali quelle euro-americane si presentava come l'unico efficace

¹⁶ Lothian dedicò al problema dell'anarchia internazionale e alla soluzione federale la maggior parte dei propri scritti, tra i quali vanno menzionati il libro *Il Pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, e gli articoli *The Outlawry of War*, in «Journal of the Royal Institute of International Affairs», vol. 7, n. 6, 1928, pp. 361-388 e *La Sovranità Nazionale e la Pace*, in «The Federalist», n. 2, 1984, p. 103 e ss.

¹⁷ P. Kerr, *The Outlawry of War*, cit., p. 364.

¹⁸ Id., "La sola via verso la pace mondiale", in *Il Pacifismo non basta*, cit., p. 99.

meccanismo per la prevenzione della guerra. La teoria federalista di Lothian si poneva come l'erede ideale della dottrina federalista americana contenuta negli scritti del *The Federalist* ad opera di Hamilton, Jay e Madison. Il fallimento della Confederazione americana del 1781, come già osservato da Seeley, costituiva l'esempio più recente dell'inefficacia di una lega di Stati sovrani, laddove invece l'Unione federale aveva impedito che l'elemento ricorrente "nelle relazioni inter-europee, ovvero la politica di potenza¹⁹", devastasse anche le relazioni tra le tredici ex colonie. La Costituzione federale faceva tesoro del principio per cui il cittadino poteva essere autenticamente libero solo all'interno di una società disciplinata dal diritto.

Il progetto federale di Lothian, incentrato sull'instaurazione di un duumvirato anglo-americano come punto di inizio per la creazione di una federazione internazionale, si presentava come l'espressione particolare di un indirizzo politico molto diffuso negli ambienti diplomatici inglesi, convinto della sostanziale omogeneità culturale tra il popolo britannico e quello americano, la quale non poteva che avere, come necessario corollario, una solida alleanza politica tra le due nazioni. Considerando la Gran Bretagna e gli Stati Uniti come apparentate da una "grande e comune eredità", il federalismo di matrice atlantista di Lothian era naturalmente indotto a guardare con favore alle iniziative per un'unione delle democrazie occidentali che si andavano preparando oltreoceano.

Di particolare rilievo l'appello lanciato dal giornalista americano Clarence Streit con il suo *Union Now* del 1938. Clarence Streit era un giornalista americano che in qualità di corrispondente presso Ginevra per il New York Times aveva potuto assistere da vicino al difficile processo di nascita della Società delle Nazioni. Nel 1939 Streit presentò al pubblico americano e inglese il proprio libro *Union Now*, definito da alcuni come "la risposta americana al Mein Kampf²⁰", in cui veniva illustrato il progetto di una federazione di quindici democrazie occidentali, modellata su quella americana. Il testo (cui Streit allegò una propria *draft constitution*) descriveva così il nucleo fondatore della Federazione: Stati Uniti, Gran Bretagna, Irlanda, Sudafrica, Australia, Nuova Zelanda, Canada, Francia, Olanda, Belgio, Svizzera, Danimarca, Norvegia, Svezia e Finlandia. Esse costituivano un nucleo coerente e potente abbastanza per formare un blocco inattaccabile e con l'autorità necessaria per mantenere la pace senza ricorrere alla guerra. Le loro istituzioni erano simili e tra i rispettivi governi non esistevano grandi rivalità, tanto che, per oltre cento anni, non erano

¹⁹ A. Bosco, "Lord Lothian's political doctrine", in *The Annals of Lothian Foundation*, Vol. IV, Lothian Foundation Press, 1994, p. 322.

²⁰ C. K. Streit, *Union with the British Empire Now?*, in «Current History and Forum», vol. 52, n. 2, 1940, p. 16.

intercorsi conflitti tra di essi. Alla federazione sarebbe stato attribuito il controllo di cinque settori strategici: la cittadinanza, la difesa, il libero mercato, la politica monetaria e il sistema postale²¹.

L'idea che lo spirito della federazione americana potesse essere esteso alle democrazie occidentali e ai *white dominion* del Commonwealth era destinata ad avere una grande eco nel movimento federalista britannico, in cui molti, alla stregua di Lothian, ritenevano l'America, non l'Europa, il *partner* destinato della propria nazione. Accanto ai sostenitori della federazione atlantica si era però consolidato nel frattempo uno schieramento federalista convinto del fatto che l'Europa fosse il continente che deteneva "le chiavi della guerra e della pace" e che, di conseguenza, il vero epicentro della federazione avrebbe dovuto essere europeo.

Il movimento di Federal Union, fondato a Londra nell'autunno del 1938, fu la prima organizzazione politica del XX secolo a fare dell'instaurazione di uno Stato federale europeo l'obiettivo principale della propria azione. L'inefficienza della Società delle Nazioni, una "assemblea di unità indipendenti" in balia della sovranità assoluta dei propri membri, rappresentò per i sostenitori di Federal Union il paradigma della inutilità della cooperazione tra Stati sovrani²². Come dimostrato dal manifesto redatto dal gruppo fondatore nel marzo del 1939, la sovranità nazionale era riconosciuta come il fattore che conduceva "alla corsa agli armamenti, all'autarchia in ambito economico, alla irreggimentazione interna e così, inevitabilmente, alla guerra e all'imperialismo"²³.

Federal Union si proponeva dunque di operare una costante opera di propaganda presso la società britannica e l'*establishment* governativo in favore di una "Unione costituzionale che instaurerà... organi legislativi, esecutivi e giudiziari rappresentanti di e responsabili verso tutti i cittadini dell'Unione in merito ad affari comuni quali la difesa, l'ordine, la moneta, il commercio..."²⁴. Tra il 1939 e il 1940, con l'Europa nuovamente precipitata in un conflitto globale, la rinnovata popolarità dell'idea federale portò all'elaborazione di modelli costituzionali per la Federazione dell'Europa occidentale che si sarebbe dovuta instaurare una volta conclusa la guerra.

Sebbene sia possibile leggere dietro agli appelli per una federazione dei popoli il tentativo di lanciare un messaggio di smobilitazione agli altri Stati

²¹ C.K. Streit, *Union Now. A Proposal for a Federal Union of the Democracies of the North Atlantic*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1939.

²² C.M. Joad, "The Philosophy of Federal Union", in P. Ransome (a cura di), *Studies in Federal Planning*, London, The Lothian Foundation Press, 1990, p. 62.

²³ Federal Union's Statement of Aims, citato in M. Burgess, *The British Tradition of Federalism*, London, Leicester University Press, 1995, p. 140.

²⁴ *Ibidem*.

europei, i progetti federali elaborati allora appaiono meritevoli di essere presi in considerazione anche oggi. Si rischierebbe altrimenti di liquidare come meramente strumentali progetti ambiziosi e coraggiosi, come ad esempio quello della fusione dei parlamenti inglese e francese lanciato dal governo di Winston Churchill²⁵ al governo di Paul Reynaud nell'estate del 1940. La proposta di creare una "Unione franco-britannica", di istituire una cittadinanza comune per la popolazione dei due Paesi e di cedere il controllo delle forze armate ad un Gabinetto di Guerra anglo-francese, fu elaborata da Jean Monnet per conto del governo britannico ma ebbe la sfortuna di essere ufficialmente presentata pochi giorni prima della capitolazione della Francia alla Germania. Se la proposta di federazione fosse stata accolta, di fatto avrebbe rappresentato uno dei più rigorosi progetti di integrazione sovranazionale mai avanzato da un governo europeo.

L'idea della federazione anglo-francese era maturata infatti in un contesto, quale la società britannica degli ultimi anni Trenta, in cui la propaganda attuata dai federalisti era riuscita a guadagnare una notevole popolarità al progetto di unione europea, trasformandolo da argomento di nicchia, riservato a pochi specialisti, ad argomento noto e dibattuto dall'opinione pubblica.

Le due draft constitution a confronto

I due progetti più esaurienti per una costituzione europea furono pubblicati in Inghilterra rispettivamente nel 1940 e nel 1941, il primo ad opera di Ivor Jennings, autorevole accademico, vice-rettore dell'Università di Cambridge prima e rettore dell'Università di Ceylon poi, sulla cui figura poco conosciuta si auspicherebbero ulteriori ricerche. Il secondo per iniziativa di Ronald William Gordon Mackay, un avvocato e parlamentare laburista che si dedicò costantemente al progetto per una federazione europea anche negli anni del dopoguerra, partecipando nel 1946 alla fondazione dell'Unione dei Federalisti Europei e divenendo presidente, nel 1949, dell'organizzazione European Parliamentary Union (EPU) fondata dal conte Richard von Coudenhove-Kalergi.

Quanto all'origine dei due documenti, si ricorda che il Comitato Costituzionale di Federal Union si riunì per preparare i lavori sulla *draft constitution* nel novembre del 1939. All'incontro erano presenti, oltre ad Ivor

²⁵ Churchill maturò un interesse precoce verso l'integrazione europea, ben sedici anni prima del celebre discorso di Zurigo in cui il politico britannico si pronunciò a favore dei futuri Stati Uniti d'Europa. Risale infatti al febbraio del 1930 un articolo, pubblicato dal *Saturday Evening Post*, in cui Churchill si diceva favorevole a qualsiasi iniziativa politica che permettesse di sradicare dall'Europa "odii antiquati e oppressioni ormai superate". Churchill, tuttavia, si preoccupò anche di specificare che la Gran Bretagna avrebbe potuto essere un'alleata dell'Europa unita, ma non parte di essa.

Jennings, Sir William Beveridge, Joseph Chamberlain, il costituzionalista Kenneth Wheare e Harold Wilson, all'epoca simpatizzante del movimento federalista britannico. Se la *draft constitution* di Jennings fu preparata e sottoposta all'attenzione dell'Istituto di Ricerca di Federal Union, operante sotto la supervisione di William Beveridge, viceversa quella di Mackay, allegata in appendice alla sua opera *Peace Aims and the New Order*²⁶ può essere considerata un lavoro autonomo rispetto a quelli prodotti da Federal Union. Mackay, pur orbitando nella composita galassia federalista, era una figura a sé stante rispetto a Federal Union, di cui probabilmente non apprezzava la fazione atlantista, favorevole a un'unione anglo-americana, che egli tendeva a liquidare come una "idea sbagliata". In *Peace Aims and the New Order* si rintraccia difatti un riferimento polemico al movimento federalista britannico, accusato di condurre un'analisi del progetto federale "vaga e che ha poco a che fare con la realtà dell'attuale situazione europea"²⁷.

Nonostante ciò, è possibile stabilire una comparazione tra i modelli costituzionali di Jennings e Mackay, i quali presentano diversi punti in comune. Il primo e più importante è costituito dall'assunto, sul quale si tornerà più avanti, che fa dell'instaurazione di un sistema istituzionale rappresentativo comune, composto da un Parlamento eletto dai cittadini della federazione e da un governo responsabile nei confronti del Parlamento, la cornice fondamentale entro cui collocare la ricostruzione dell'Europa nel dopoguerra. Come affermato da Mackay:

Il primo passo verso la Federazione Europea sarebbe quello di assicurare un governo comune per la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia e la Germania com'era prima dell'annessione dell'Austria. Queste sono le quattro Grandi Potenze d'Europa, nel cui potere risiede il problema della guerra o della pace tra le nazioni europee. Se queste addivenissero a un accordo su una politica comune, riconciliassero le proprie ambizioni contrastanti [...] la pace dovrebbe essere garantita in Europa. Quindi, queste quattro Potenze formano il nucleo intorno al quale potrebbe crescere una più ampia organizzazione.²⁸

Entrambe le bozze, pur essendo sostanzialmente euro-centriche (nella misura in cui rifiutavano l'idea di una federazione atlantica aperta agli Stati

²⁶ *Peace Aims and the New Order* fu scritto da Mackay nel 1941. L'opera costituisce una sorta di revisione, relativa ad alcune parti (tra cui il modello costituzionale allegato in appendice), del libro *Federal Europe*, composto da Mackay appena un anno prima. A quanto pare l'autore si sentì spronato a ritornare sulla questione della federazione europea e dell'assetto post-bellico anche a fronte di una situazione politica molto diversa rispetto al 1940. Il 1941 è infatti il periodo che segna l'apice dell'espansione nazista in Europa. Cfr. "Nota dell'Autore", in R.W.G. Mackay, *Peace Aims and the New Order. Outlining the Case for European Federation together with a Draft Constitution of a United States of Europe*, New York, Dodd, Mead & Company, 1941, p.7.

²⁷ R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 8.

²⁸ Ivi, p. 109.

Uniti, facendo dell'Europa occidentale il nucleo territoriale privilegiato della Federazione), non escludevano una possibile partecipazione dei *dominion* britannici all'unione europea. Ciò spiega perché accanto a Germania, Francia, Danimarca, Olanda ecc. i due federalisti britannici annoverassero tra gli Stati-membri della federazione europea anche il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e il Sudafrica. Una differenza sostanziale, per quanto riguardava i confini geografici della Federazione, derivava dal fatto che Mackay includeva nel nucleo originario tanto i Paesi del Sud e dell'Est Europa quanto la Turchia, mentre la costituzione di Jennings tendeva ad escluderli, per ragioni che saranno analizzate in seguito.

In merito al parlamento federale, Jennings prevedeva un modello bicamerale, dato dalla compresenza di una Camera Popolare (*People's House*) e una Camera degli Stati (*States' House*). Il sistema elaborato da Jennings sembrava presentare una certa affinità con l'organizzazione del ramo legislativo presente nella Costituzione americana, in cui il potere legislativo federale è assegnato a un Congresso bicamerale, composto da una camera, il Senato, in cui siede un certo numero di rappresentanti per ogni Stato federato, e dalla Camera di Rappresentanti, eletta su base nazionale e formata in modo proporzionale alla popolazione degli Stati²⁹.

La Camera Popolare descritta da Jennings sarebbe stata composta da membri "eletti dai cittadini della Federazione e il numero dei membri eletti da ciascuno Stato federale sarà proporzionato al numero degli elettori federali presenti in quello Stato". La Camera degli Stati, invece, sarebbe stata formata da un numero di rappresentanti per ciascuno Stato determinato e stabilito dalla Costituzione. Al *Reich* tedesco venivano così assegnati nove rappresentanti, alla Francia e al Regno Unito sette a testa, ai *dominion*, al Belgio e alla Danimarca cinque a testa, e così via. Rispetto al modello legislativo bicamerale americano notiamo una fondamentale differenza. Se nel definire la composizione del Senato la costituzione americana assegna solo due rappresentanti per ogni Stato federato, quella di Jennings attribuisce una quota maggiore di rappresentanti, che vanno dal massimo di nove per la Germania a un minimo di tre, per il Lussemburgo e l'Islanda.

Per quanto riguardava i poteri generali della Legislatura Federale in rapporto ai poteri mantenuti dagli Stati membri, la bozza di Jennings conteneva un principio di gerarchizzazione tra la legislazione federale e le varie legislazioni statali, affermando che "i poteri non esclusivamente assegnati alla Legislatura Federale da questa Costituzione, né sottratti da essa agli Stati federati, possono continuare ad essere esercitati dagli Stati federati; ma laddove

²⁹ V. Varano, V. Barsotti, *La tradizione giuridica occidentale. Testo e materiali per un confronto civil law common law*, vol. I, Torino, Giappichelli Editore, 2010, p. 345.

una legge di uno Stato sia incompatibile con una legge della Federazione quest'ultima prevarrà e la prima... sarà ritenuta invalida”³⁰.

Rispetto alla *draft constitution* di Mackay la principale differenza consisteva nel fatto che quest'ultima prevedeva invece un Parlamento monocamerale eletto su base popolare. Mackay riteneva superflua la presenza di due Camere, giacché “se la seconda Camera dev'essere eletta sulla base del medesimo sistema di voto (*franchise*) è solo una replica della prima. Se dev'essere eletta sulla base di un suffragio ristretto... non è democratica, poiché la volontà del popolo non è suprema. Se non è eletta, ma è nominata, allora consiste in una interferenza con il corretto funzionamento del governo rappresentativo”³¹. La Legislatura Federale, perciò, sarebbe stata composta da una sola Camera, detta Camera dei Rappresentanti (*House of Representatives*), eletta a suffragio universale. Il numero di rappresentanti per ogni Stato-membro veniva così indicato:

State	Area (in Sq. Kms.)	Adult Population in thousands	No. of members to be chosen by each State
Albania (app.)	28	700	5
Australia	7704	4825	19
Austria	84	4469	18
Belgium	30	4830	19
Bulgaria	103	2961	12
Canada	9542	6055	24
Czechoslovakia	140	9489	38
Denmark	43	2250	9
Finland	388	2109	8
France	551	28729	115
Germany	469	45593	182
Great Britain and Northern Ireland	244	3965	124
Greece	130	3522	14
Hungary	93	5460	22

³⁰ I. Jennings, “Rough Draft of a Proposed Constitution for a Federation of Western Europe”, in P. Ransome (a cura di), *Towards the United States of Europe. Studies on the making of a European Constitution*, London, Lothian Foundation Press, 1991, pp. 142-144.

³¹ R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 159.

Ireland	70	1813	7
Italy	310	24888	99
Netherlands	34	4762	19
New Zealand	268	949	5
Norway	323	1740	7
Poland (app.)	--	13160	53
Portugal	93	3963	16
Rumania	275	3792	15
South Africa (white population only)	1222	1037	5
Spain	303	12438	50
Sweden	448	4058	16
Switzerland	41	20706	11
Turkey (app.)	1501	10133	41
Yugoslavia	248	70825	31

Mackay definiva questo modello provvisorio e riconosceva che in futuro si sarebbe potuta presentare la necessità di trovare “misure di compromesso” (non esclusa la creazione di una seconda Camera) per tutelare le richieste di rappresentanza degli Stati più piccoli. Inoltre Mackay sottolineava che il sistema partitico, elemento caratteristico dei governi parlamentari nazionali, sarebbe stato replicato nel Parlamento Federale. I gruppi parlamentari non si sarebbero aggregati sulla base di affinità razziali o nazionali, bensì in virtù della tradizionale distinzione tra Destra e Sinistra, che Mackay, tra lo strumentale e l'ingenuo, descriveva così:

Una volta che il Parlamento si sia riunito, i membri si divideranno in due partiti, della Destra e della Sinistra, con i Conservatori e i Fascisti da un lato e i Liberali, i Socialisti e i Comunisti dall'altro. Questa divisione soprassiederà su qualsiasi divisione di patria, di nazionalità o di razza.³²

Per quanto concerneva le competenze esclusive della Legislazione Federale, sia Mackay che Jennings individuavano determinate aree di competenza affini: la politica estera, la difesa militare della Federazione, il mantenimento dell'ordine e della legge all'interno della Federazione, il

³² Ivi, p. 156.

regolamento dei flussi migratori, la gestione di servizi essenziali (servizi postali e di comunicazione), la gestione della politica finanziaria e monetaria ecc. Tra i “poteri concorrenti” attribuiti alla Legislatura Federale rientravano, in entrambe le *draft*, anche alcuni settori del diritto privato, come, ad esempio, il diritto di famiglia e il diritto societario.

In materia di esecutivo, sia Jennings che Mackay prevedevano il ruolo del Presidente, nominato dal Parlamento Federale. Nel sistema bicamerale di Jennings, il Presidente sarebbe stato scelto dalle due Camere riunite in sessione congiunta³³. Entrambe le bozze costituzionali accordavano al Presidente il comando delle forze armate. Il settore della difesa, come pure della politica estera, veniva perciò annoverato tra le competenze esclusive della Federazione. Agli Stati federati veniva di fatto impedito sia di finanziare o mantenere qualsiasi forza militare, sia di fabbricare o importare equipaggiamenti militari senza il consenso del Presidente³⁴.

Occorre tuttavia notare come, in merito al ruolo del capo dell'Esecutivo, ambedue le *draft constitution* divergono in maniera sensibile dal modello americano, dal momento che l'attenzione conferita alle prerogative del Parlamento Federale risulta essere prioritaria rispetto a quelle del rappresentante dell'Esecutivo. Se il Presidente degli Stati Uniti d'America è una figura politica di primo piano, dotata della facoltà di influenzare gli indirizzi del governo in politica nazionale e di difesa, i poteri di una sua eventuale controparte europea risultavano, nei progetti dei due federalisti inglesi, ridimensionati. Come sosteneva Mackay, il ruolo del Presidente della Federazione “assomiglia a quello della Corona in Inghilterra, e la sua posizione è abbastanza diversa da quella del Presidente americano”, il quale riveste notoriamente un ruolo di maggior spicco anche in virtù del fatto di essere scelto, benché attraverso un meccanismo indiretto, dal popolo americano. Nel caso delle due *draft*, come visto, è il Parlamento a nominarlo, perciò l'ottica giuridica che sembra prediletta dai federalisti inglesi è quella secondo cui il “Parlamento deve restare supremo³⁵”.

Passando oltre, la questione del potere giudiziario costituiva un argomento di natura sensibile specialmente all'interno di un sistema federale dotato di una Costituzione scritta, elemento di per sé estraneo alla tradizione costituzionale britannica, nella quale dev'essere sancita la distinzione tra le competenze federali e quelle degli Stati. Il riconoscimento, da parte dei federalisti inglesi, del ruolo della Costituzione scritta come legge suprema della Federazione può essere considerata una interessante eccezione nell'ambito della

³³ I. Jennings, *Rough Draft...*, cit., p. 139.

³⁴ Ivi, p. 148.

³⁵ R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 166.

tradizione storico-giuridica britannica. A ben vedere, l'importanza che il modello federalista americano attribuisce non solo alla Costituzione, ma anche al potere giudiziario, depositario di essa, è stato di fatto l'elemento che più di altri ha indotto gli osservatori europei del XIX secolo a considerare con un certo scetticismo il modello federale. Si possono ad esempio ricordare le considerazioni di Alexis De Tocqueville, secondo cui:

Ciò che uno straniero comprende con maggior fatica negli Stati Uniti è l'organizzazione giudiziaria. Non vi è avvenimento politico in cui non s'intenda invocare l'autorità del giudice; l'osservatore ne trae naturalmente la conclusione che il giudice in America è una delle prime forze politiche. Se in seguito esamina la costituzione dei tribunali, a prima vista, scopre solo attribuzioni e abitudini giudiziarie, il magistrato sembra introdursi solo per caso negli affari pubblici; ma è un caso che si ripete tutti i giorni [...] La causa sta in questo fatto: gli americani hanno riconosciuto ai giudici il diritto di fondare le loro sentenze sulla *costituzione* piuttosto che sulle *leggi*. In altri termini, hanno loro permesso di non applicare quelle leggi che ritengono incostituzionali”³⁶.

Ancor più netto il giudizio del costituzionalista inglese Albert Venn Dicey, il quale affermava nella sua *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* che il federalismo, considerato una forma di governo debole, “significa legalismo – il predominio del potere giudiziario all'interno della costituzione” e di conseguenza “gli interpreti della costituzione sono i giudici”³⁷.

Perciò, l'affermazione della centralità del potere giudiziario rispetto all'interpretazione della Costituzione e alla definizione delle competenze della Federazione e degli Stati federati, così come recepita nelle due *draft constitution*, costituisce un'importante innovazione e dimostra la capacità della cultura politica britannica di assimilare i caratteri fondamentali del modello federale. Secondo Mackay spettava dunque al potere giudiziario, incarnato nella Suprema Corte della Federazione, stabilire se una legge fosse “*ultra vires* o *intra vires* rispetto alla Costituzione federale³⁸”. Poteri analoghi sembrava conferire all'autorità giudiziaria (rappresentata, parimenti, da una Corte federale suprema) anche Jennings, laddove affermava che “la Corte federale suprema avrà la facoltà di appellarsi in tutti i casi concernenti l'interpretazione di questa costituzione e di tutti i provvedimenti prodotti dalla Legislatura Federale³⁹”.

Un ultimo aspetto di rilievo, protagonista non solo dei progetti di Jennings e Mackay, ma dell'intero dibattito successivo alla seconda guerra mondiale circa l'eventuale ingresso della Gran Bretagna nella Comunità Europea, era costituito

³⁶ A. De Tocqueville, *La democrazia in America*, Milano, Biblioteca Universale Rizzoli, 1992, p. 101.

³⁷ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londra, Macmillan and Co., 1889, p. 162.

³⁸ R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 168.

³⁹ I. Jennings, *Rough Draft...*, cit., p. 154.

dal problema dei *dominion*. La preoccupazione di mantenere i rapporti privilegiati con il Commonwealth non era semplicemente legata a una questione di prestigio internazionale o all'incapacità della Gran Bretagna di confrontarsi con il processo incipiente della decolonizzazione. Scegliere di liquidare o mantenere i secolari rapporti con i paesi del Commonwealth costituiva una scelta delicata e con gravi implicazioni strategiche, poiché questi ultimi erano i principali fornitori di materie prime, nonché il principale sbocco per la produzione industriale della madrepatria. Nel 1940 il dibattito sui *dominion* era ulteriormente complicato dalle urgenze imposte dalla guerra, per cui la possibilità di poter contare sul Commonwealth come bacino di rifornimento per le derrate alimentari e delle materie prime sembrava a molti un vantaggio economico irrinunciabile.

All'interno di Federal Union non vi era un giudizio unanime, benché molti condividessero il parere di William Beveridge secondo cui la Gran Bretagna, pur scegliendo d'ora in avanti l'Europa come *partner* privilegiato, non avrebbe dovuto liquidare i tradizionali impegni militari e commerciali nei confronti del Commonwealth. Le due *draft constitution* si ponevano in sostanziale sintonia con quest'ultima visione, senza che per questo ci si debba indurre a collocare Mackay e Jennings nello schieramento dei sostenitori di una Federazione mondiale. Le loro costituzioni erano scritte e pensate per quel nucleo composito di popoli e civiltà che erano gli Stati europei.

L'idea di una Federazione internazionale era esplicitamente contestata da Mackay, il cui ragionamento sulla possibilità di instaurare un governo globale procedeva da un semplice interrogativo: lo sviluppo politico di ciascuno Stato del mondo è equiparabile al punto tale da consentire la creazione di istituzioni comuni per tutti⁴⁰? Una attenta analisi della "posizione di alcune grandi potenze e di alcuni dei nostri Stati nazionali nei differenti continenti" avrebbe dimostrato l'irrealtà inerente al progetto federativo globale. Realtà politico-istituzionali così radicalmente distanti come lo erano quella occidentale e quella orientale, secondo il federalista inglese, non erano pronte a convergere in una medesima comunità. Argomentazioni simili provenivano da Jennings, secondo il quale il tentativo di instaurare una forma di unione organica con la Cina, la Russia e l'India, presentava delle difficoltà insormontabili⁴¹.

La volontà di federare i *dominion* all'interno di un sistema esplicitamente pensato per l'Europa dimostra l'importanza che i primi avevano per la Gran Bretagna. I *dominion* non erano semplici protettorati ma una sorta di prolungamento oltremare della Gran Bretagna metropolitana.

⁴⁰ R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 96.

⁴¹ I. Jennings, *A Federation For Western Europe*, London, Cambridge University Press, 1940, p. 1.

Nel paragrafo intitolato *A Federation of European Nations* Mackay osservava quanto gli interessi economici dei *dominion* e le loro tradizioni culturali (perfino dell'indipendente Canada, uno Stato sì assimilabile a quelli nordamericani, ma in cui tuttavia era ancora forte il retaggio della cultura anglo-francese) fossero talmente in sintonia con quelli della Gran Bretagna e dell'Occidente europeo che risultava difficile stabilire un valido motivo per non includerli nella Federazione europea. Tuttavia, l'ipotesi che i *dominion* si rifiutassero di partecipare alla Federazione costituiva un'eventualità che, secondo Mackay, non avrebbe dovuto compromettere la partecipazione della Gran Bretagna all'unione federale.

A suo avviso infatti:

Sembrerebbe che, se si potesse instaurare una Federazione tra Gran Bretagna, Francia, Italia e Germania, sarebbe meglio per la Gran Bretagna partecipare a una tale Federazione, anche senza i quattro *dominion*. Ciò implicherebbe la distruzione del Commonwealth britannico, sebbene non vi sia una ragione valida per cui la Gran Bretagna, pur essendo un membro della Federazione, non possa continuare a intrattenere con i *dominion* rapporti simili a quelli intrattenuti in precedenza.⁴²

Stando a Mackay, l'obiettivo primario era assicurare la partecipazione della Gran Bretagna alla Federazione, indipendentemente dall'adesione della sua appendice imperiale:

Nessuno può immaginare una Federazione europea senza includere la Gran Bretagna [...] Da un punto di vista economico, sarebbe impossibile lasciare la Gran Bretagna fuori dalla Federazione europea. Da un punto di vista politico, la Francia non entrerebbe mai nella Federazione europea senza la Gran Bretagna. Con ogni probabilità, la Federazione non sarebbe un successo senza l'esperienza con cui il popolo britannico, allenato nell'arte del governo responsabile, potrebbe contribuire.⁴³

Per quanto riguardava invece la gestione dei territori coloniali veri e propri da parte della Legislatura Federale, le disposizioni previste da Mackay erano le seguenti, come si evince dal capitolo otto del testo costituzionale⁴⁴:

92. Il Parlamento della Federazione [...] ha pieni poteri di fare leggi per la pace, l'ordine e il buon governo delle colonie [...]

94. Nell'amministrazione delle colonie la Federazione ambirà a garantire per i popoli delle colonie, al più presto in tempi ragionevoli, l'esercizio dell'auto-governo su basi democratiche così che le colonie diverranno Stati indipendenti all'interno o all'esterno della Federazione.

95. In virtù dello scopo previsto nella precedente sezione, la Federazione [...] elaborerà nel frattempo per le colonie una Carta Liberale dei diritti democratici, la quale include:

I. Istruzione gratuita.

⁴² R.W.G. Mackay, *Peace Aims...*, cit., p. 113.

⁴³ Ivi, p. 111.

⁴⁴Ivi, pp. 269.

- II. Libertà d'espressione, di movimento e associazione.
- III. Livelli minimi di occupazione e di previdenza sociale.
- IV. Una qualche forma di rappresentanza in ciascuna legislatura coloniale.
- V. Forme di suffragio e di partecipazione nell'auto-governo.

A un livello operativo si prevedeva l'instaurazione di una Commissione Coloniale Permanente, composta da nove membri, in carica per sette anni, allo scopo di monitorare e di riferire al Parlamento Federale lo stato dell'amministrazione delle colonie. Erano inoltre previsti degli incontri in plenaria fra le autorità federali e la Commissione Coloniale al fine di analizzare i rapporti sulla gestione dei territori coloniali e di discutere qualsiasi altra questione ad essi connessa⁴⁵.

La bozza di Jennings proponeva di offrire ai *dominion* termini di ingresso favorevoli garantendo la possibilità di secessione dalla federazione, un diritto non accordato invece agli Stati europei. Jennings specificava inoltre che la Costituzione non avrebbe contenuto norme volte ad alterare "le relazioni *inter se* dei membri del Commonwealth britannico" e che Canada, Australia, Nuova Zelanda e Sudafrica avrebbero disposto della facoltà di ritirarsi dalla Federazione dando un preavviso di un anno al Presidente della Federazione⁴⁶. Si trattava tuttavia di una disposizione problematica che il Comitato Costituzionale di Federal Union mise in discussione nell'incontro del marzo del 1940 affermando che "ci si era raccomandati di evitare qualsiasi disposizione che tendesse a perpetuare la condizione parassitaria dei *dominion*, indotta da un possesso di potere senza responsabilità... I *dominion* dovrebbero partecipare in base alle stesse condizioni [degli altri Stati-membri] o non partecipare affatto⁴⁷".

Alla fine il Comitato parve optare per la concessione di un "diritto di secessione limitato" in base al quale i *dominion* avrebbero potuto abbandonare la Federazione solamente dieci anni dopo la nascita della stessa. Il Comitato era del resto concorde sul fatto che il diritto di secessione altro non era che un "esca" per indurre i *dominion* a federarsi⁴⁸. In merito all'amministrazione coloniale, un ente simile alla Commissione Permanente proposta da Mackay era presente anche nella costituzione di Jennings sotto il nome, quasi analogo, di Commissione Coloniale. I membri della Commissione, figure esterne alla Legislatura Federale, sarebbero stati scelti congiuntamente dalla Camera degli

⁴⁵ Ivi, p. 273.

⁴⁶ I. Jennings, *Rough Draft...*, cit., p. 137.

⁴⁷ "Report on the Third Conference of the Constitutional Committee", citato in P. Ransome (a cura di), *Towards the United States of Europe. Studies on the Making of a European Constitution*, London, Lothian Foundation Press, 1991, p. 158.

⁴⁸ Ivi, p. 159.

Stati e dalla Camera popolare⁴⁹. La Commissione avrebbe dovuto disporre strategie adeguate per assicurare lo sviluppo socio-economico e la tutela della sicurezza nei territori coloniali. Analogamente a quanto sostenuto da Mackay, gli organi federali avrebbero dovuto operare al fine di assicurare “il benessere e lo sviluppo delle colonie”.

Le costituzioni di Jennings e Mackay non smisero mai di essere ciò che erano state fin dal principio, cioè dei modelli. Non vennero mai applicate naturalmente né durante la guerra, né dopo la fine della stessa poiché il dibattito sull'integrazione europea dell'immediato dopoguerra si sviluppò seguendo più un approccio di tipo funzionalistico (quando non intergovernativo) anziché federale. Tuttavia le *draft constitution* costituiscono efficaci rappresentazioni astratte, capaci di riprodurre nel dettaglio la struttura di un'ipotetica federazione di Stati europei. Senza minimizzare le differenze tra i due testi (come ad esempio la preferenza, nel caso di Jennings, per un parlamento bicamerale e, nel caso di Mackay, per un parlamento monocamerale; oppure la scelta da parte del primo di tagliar fuori i paesi del Sud e dell'Est, una porzione d'Europa invece inclusa nel progetto federale di Mackay, il quale si spinge addirittura ad ipotizzare la partecipazione della Turchia alla Federazione) si può affermare che l'ordinamento delle due *draft* era simile sotto alcuni punti di vista, in particolare per quanto concerneva il ruolo centrale del parlamento federale. Indubbiamente è possibile rintracciare in questa scelta l'influenza della tradizione parlamentare britannica (che, come si vedrà più avanti, viene esplicitamente indicata da Jennings come il modello di riferimento per la propria *draft*) anziché del sistema federale americano. Entrambi i federalisti erano concordi nell'includere i *dominion* nella Federazione, sebbene attribuissero, come si è visto, un diverso grado di importanza al mantenimento dei rapporti col Commonwealth.

Entrambe le bozze, inoltre, cercano di affrontare un medesimo interrogativo, una questione che è alla base della loro stessa elaborazione: come riorganizzare l'Europa del dopoguerra? Nei primi anni della guerra, il dibattito interno al governo britannico circa i *war aims* (le ragioni per cui si stava combattendo la guerra e gli obiettivi che ci si proponeva di raggiungere una volta chiuso il conflitto) non fu affatto dato per scontato⁵⁰. L'obiettivo principale era – banalmente – la sconfitta militare della Germania nazista, ma la lotta per conseguirlo fu accompagnata dalla consapevolezza che una disfatta dei tedeschi e una riorganizzazione post-bellica analoga a quella del 1919 non sarebbero state sufficienti a garantire un ordine continentale permanente. Il dibattito circa

⁴⁹ I. Jennings, *Rough Draft...*, cit., p. 149.

⁵⁰ A. Bosco, *Federal Union e l'Unione franco-britannica. Il dibattito federalista nel Regno Unito dal Patto di Monaco al crollo della Francia*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 175 e ss.

l'assetto futuro dell'Europa, in cui Federal Union tentò di introdursi sforzandosi, ad esempio, di persuadere il governo ad esprimersi a sostegno della soluzione federale inserendola tra gli obiettivi di guerra⁵¹, aiuta a comprendere come mai, in entrambe le *draft constitution*, la Germania figurò come membro a pieno titolo della Federazione. Innanzitutto, secondo i federalisti la guerra non era tanto contro il popolo tedesco quanto contro il fenomeno del nazismo, inteso come espressione di un nazionalismo esasperato; in secondo luogo essi avevano ben chiaro il concetto che la creazione di un ordine europeo nuovo non avrebbe potuto lasciare insoluto il problema tedesco. L'inserimento della Germania all'interno di una federazione di Stati in maggioranza democratici avrebbe potuto certamente facilitare il processo di democratizzazione della Germania stessa. L'inclusione dello Stato europeo con maggior estensione territoriale veniva così motivata da Jennings, nell'introduzione allegata alla *draft constitution*:

Una federazione in cui siano incluse la Germania, la Francia e il Regno Unito includerebbe i principali partecipanti alle tre principali guerre degli ultimi sessant'anni. Inoltre, farebbe anche di più. Preverrebbe la guerra anche in altre parti d'Europa. La forza federale sarebbe di gran lunga la più potente al mondo. ⁵²

Le preoccupazioni circa l'assetto europeo post-bellico e il desiderio di vedere instaurato un sistema istituzionale in grado di prevenire a lungo termine lo scoppio di un nuovo conflitto spiega, almeno in parte, perché i federalisti inglesi fossero così disposti a stabilire una forma di unione con un paese che attualmente stava bombardando la Gran Bretagna.

⁵¹ Ivi, p. 95.

⁵² I. Jennings, *A Federation For Western Europe*, cit., 1940, p. 11.

Il testo della proposta costituzionale di Jennings, ovvero: "Rough Draft of a proposed Constitution for a Federation of Western Europe"

In questa parte conclusiva si è deciso di dedicare una attenzione specifica al testo di Jennings, tentando di esplicitare il più possibile il modo in cui le condizioni dell'Europa dei primi anni Quaranta, diretta conseguenza delle vicende belliche, finirono con l'ispirare o determinare alcune caratteristiche della *draft constitution*. Quest'ultima, non risultando attualmente reperibile online, viene di seguito riportato integralmente.

Per una completa visione di insieme sui progetti per una federazione sovranazionale, si riportano inoltre i collegamenti ad altri testi degni di interesse, la cui storia e i cui autori si intersecano parzialmente con quella del movimento federalista britannico.

Tra questi, la già citata costituzione per una "federazione delle democrazie del Nord Atlantico" di Clarence Streit, e la proposta costituzionale post-bellica, datata 1948, avanzata dal movimento European Parliamentary Union, di cui lo stesso Mackay fece parte. I due testi sono consultabili, rispettivamente, agli indirizzi:

http://www.constitution.org/aun/union_now.htm

http://www.cvce.eu/en/obj/draft_federal_constitution_for_a_united_states_of_europe_by_francois_de_menthon_june_1948-en-ed91831-efb7-4cc9-b801-977654a7e60f.html.

Invece l'opera di Mackay, *Peace Aims and the New Order* e la bozza costituzionale ad esso allegata, sono consultabili presso l'indirizzo: <http://catalog.hathitrust.org/Record/010049581>

ARTICLE I

The Federation

· The Federation of Western Europe (hereinafter called "The Federation") is a federal union composed of such States (hereinafter called the "Federal States") as shall have ratified this Constitution in accordance with this article.

· Any of the following States shall become a federated State on giving notice to Her Majesty the Queen of Netherlands that it has ratified this Constitution: the German Reich, Belgium, Denmark, Eire, Finland, the French republic, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Iceland, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of Netherlands, Norway, Sweden and the Swiss Confederation.

· Subsequent provisions of this Constitution shall take effect from the date when four of the State mentioned in section 2. of this Article have given notice of ratification, and for the purposes of this Constitution "the establishment of the Federation" is that date: provided that, where a State ratifies this

Constitution after that date, this Constitution shall apply to that State as from the date of such ratification.

- A federated States named in section 2. of this Article may not be expelled from the Federation nor shall it withdraw from the Federation, except by an amendment of this Constitution.

- Any of the following shall become a federated State on giving notice to Her Majesty the Queen of Netherlands: the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, the Union of South Africa, the Dominion of New Zealand, Newfoundland and Southern Rhodesia, provided that:

- Newfoundland shall not become a federated State until it has become self-governing

- Nothing in this Constitution shall forbid the Union of Southern Rhodesia with Northern Rhodesia, or any parts thereof, and the united territory shall succeed to the rights and duties of Southern Rhodesia as a federated State under this Constitution.

- Except where a contrary intention appears, nothing in this Constitution shall effect the relations *inter se* of the members of the British Commonwealth of nations.

- Any federated State named in this section of this Article may withdraw from the Federation one year after giving notice to the President of its intention so to do.

- Other States may be admitted to the Federation, on such conditions as may be prescribed, by a law assented to by at least two-thirds of the whole number of members in each House of the Federal Legislature (and approved by the Legislatures in at least two-thirds of the federated State?); such States shall then become federated States.

- The Federal Legislature may, by a law assented to by at least two-thirds of the whole number of members in each House, extended to any State, not being a federated State, at the request of such State, any of the provisions of this Constitution; and for the purposes of such provision only such State shall be deemed to be a federated State.

- Except where the contrary intention appears, "State" in this Constitution includes the Dependencies of the State, and "Dependency" includes a colony, a protected State, a protectorate, a territory in respect of which mandate on behalf of the League of Nations has been accepted by the State or the head thereof, and any other country or territory under the protection or suzerainty of a State or the head thereof.

ARTICLE II

The Constitution as a Supreme Law

This Constitution shall be the supreme law of the Federation and of the federated States and shall override such laws, whether constitutional or otherwise, of a federated State as are inconsistent with it: provided that a State law shall not be deemed to be invalid merely because its contrary to the provisions of this Constitution if the President had in respect of that law a power of disallowance.

ARTICLE III

Federal Guarantee to States

The Federation guarantees the territorial integrity of each federated State, undertakes to protect the democratic system of every such State and, subject to this Constitution, undertakes to assist each federated State in the maintenance of public order within the State: provided that

- Nothing in this Constitution shall prevent boundary changes by agreement between federated States concerned.
- The Federal Legislature may, at the request of a federated State, authorize the division of that State into two or more State, and may amend this Constitution accordingly.
- Nothing in this Constitution shall prevent the grant by the Federation or by a federated State to a Dependency controlled by the Federation or the State, as the case may be, of self-government; and such Dependency may be admitted into Federation as a federated State in accordance with section 5. of article I of this Constitution.

ARTICLE IV

Citizenship

- In this Constitution a reference to citizens of a State shall be taken to include a reference to subject of that State or its monarch.
- All citizens of the federated States shall also be citizens of the Federation, and are hereinafter referred to as "federal citizens" provided that, British subjects who are citizens or nationals of a British Dominion which is not a federated State or who, being domiciled in a British Dominion which is not a federated State, do not indicate to the government of that Dominion within one year from the establishment of the Federation that they wish to become federal citizens, shall not be federal citizens.
- Persons belonging to a Dependency of a federated State who are not federal citizens shall be federal protected persons.
- The Federal Legislature shall have exclusive power to make laws for the issue of passports to federal citizens and federal protected persons and for the protection of such persons outside the Federation.

- Federal citizens within a federated State, not being citizens of that State, shall have the same rights and duties as citizens of that State, provided that the laws of the State may: a) exclude such federal citizens from all or any of the rights and duties directly associated with the operation of the political institutions of that State; and b) Prescribe a reasonable period of residence before any right or any duty of any such federal citizen shall accrue.

ARTICLE V

The President

- On the establishment of the Federation, Her Majesty the Queen of Netherlands shall appoint a person to be acting President of the Federation.
- As soon as may be after the first meeting of the Federal Legislature and thereafter as soon as may be after the office of President falls vacant, the two Houses of the Federal Legislature, meeting in joint session, shall elect a person as President of the Federation.
- The President shall hold office for three years but may be re-elected, and may resign by message addressed to both Houses of the Federal Legislature.
- Whenever the office of President is vacant or the President is unable to act by reason of illness, absence or otherwise the Chief Justice of the Federal Supreme Court shall be Acting President; and in this Constitution a reference to "President" means the President of the Federation or the Acting President of the Federation.
- Except where the contrary is expressly stated, the power of the President under this Constitution shall be exercised by the President at the request of the Council of Ministers.
- The Legislature of a federated State may enact laws for determining the precedence and the immunities of the President in that State, but legal proceedings in respect of any act of the President in his official capacity may not be brought except in a Federal Court.

ARTICLE VI

The Council of Ministers

- When the office of Prime Minister is vacant, the President may, in his discretion, appoint such person to be Prime Minister as he thinks fit.
- The Prime Minister may resign by writing addressed to the President, and he may be dismissed by the President (who shall act in his discretion) if a resolution requesting the President so to do has been passed by the People's House.
- Other ministers shall be appointed by the President at the request of the Prime Minister, and such of these ministers as the Prime Minister indicates shall

be members of the Council of Ministers, of which the Prime Minister shall be chairman.

· The Prime Minister and the other ministers shall be, or within six months after appointment shall become, members of the one or the other House of the Federal Legislature.

ARTICLE VII

The Federal Legislature

· The legislative power of the Federation shall be vested in two House, the People's House and the State's House.

· A Bill assented to by a majority in each House shall become law on being signed by the President - provided that a money Bill assented to by the People's House and rejected by the States' House, or assented by the State's House with amendments which are rejected by the People's House, or not assented by the State' House within three months of its receipt by the State's House, on again being assented to by the People's House without further amendment (excepting only such amendments as have been accepted by the States' House) and being signed by the President shall become law without being assented to by the States' House.

· For the purposes of this Article a money bill is a bill which is certified by the Chief Justice of the Federal Supreme Court for the time being to be a bill which contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely:

- The imposition, repeal, remission, alteration or regulation of taxation.
- The raising or guarantee of any federal loan or the repayment thereof.
- The expenditure of money on services already authorized by the laws of the Federation.

ARTICLE VIII

Meeting and Dissolution of the Federal Legislature

· The first meeting of the Federal Legislature shall be held as soon as may be after the establishment of the Federation, on a date to be fixed by proclamation issued by the Acting President.

· The Federal Legislature may be dissolved by proclamation issued by the President, and such proclamation shall order new elections and shall fix a date for the first meeting of the new Legislature. The President shall not issue a proclamation under this section except at the request of the Council of Minister;

but he may, in his discretion and subject to section 3. of this Article, refuse to issue such a proclamation.

- Such a proclamation must be issued before the expiry of five years from the date of the first meeting of the Legislature being dissolved: provided that the Federal Legislature may prolong this period for one year and no longer.

- Where a State accedes to the Federation after establishment of the Federation, the President shall as soon as may be by proclamation order elections in that State for members of both Houses and (in the absence of a federal law to the contrary) the State Legislature shall enact the laws as necessary for this purpose.

- Casual vacancies in either House shall be notified to that House by the President and shall be filled in the manner provided by this Constitution for the election of members to that House.

ARTICLE IX

The People's House

- The People's House shall be composed of members elected by the people of the Federation.

- The number of members elected from each Federated State shall be in proportion to the number of federal electors in that State; and, until the Federal Legislature otherwise provides, each State shall have one members for every 500,000 federal electors: provided that a federated State shall have at least as many members in the People's House as it has in the State's House.

- The Federal Legislature shall have exclusive power to determine the qualification of federal electors and of members of the People's House, the electoral areas for the election of members to that House, and the methods of election. Subject to section 2. of this Article, it shall also have power to determine the number of members of the People's House.

- Until the Federal Legislature otherwise provides, the federal electors in any federated State shall be the persons entitled to elect members to the most numerous House of the State Legislature, provided that:

- For the purpose of section 2. of this Article, the number of federal electors in any federated State shall be the number of persons entitled to elect members to the most numerous House of the State Legislature at the establishment of the Federation, and the number shall not thereafter be altered for the purposes of that section until the Federal Legislature so provides; and

- A federal elector shall not have more than one vote in each electoral area unless the Federal Legislature otherwise provides.

- Until the Federal Legislature otherwise provides:

- Each Federal State shall form a single area for the election of members, and the elections shall be conducted on the principle of proportional representation with a single transferable vote; but the State Legislature may, with the consent of the Council of Ministers, divide the State into two or more areas for the purpose of the election of members.
- Any federal elector may be elected a member
- The conduct of federal elections in any federated State shall be under the control and at the expense of the State and the State Legislature shall enact laws accordingly; but such laws may be disallowed by the President.
- In this Article "State" does not include the Dependencies of that State but, in the case of a federated State in Europe, does include all the territories of that State in Europe (including Greenland).

ARTICLE X

The States' House

- The States' House shall consist of members from each federated State elected in accordance with the provisions of State laws enacted for that purpose.
- The number of members from each federated State shall be as follows:
 - The German Reich nine members;
 - The French Republic and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland seven members each;
 - The Commonwealth of Australia, Belgium, the Dominion of Canada, Denmark, Eire, Finland, the Kingdom of the Netherlands, New Zealand, Norway, the Union of South Africa, Sweden and the Swiss confederation five members each;
 - Iceland, the Grand Duchy of Luxembourg, Newfoundland and Southern Rhodesia three members each.
- The Federal Legislature may, by law assented to by at least two-thirds of the whole number of member in each House, provide for the representation in the States' House of any State to which section 7 of Article I of this constitution applies, or of any State which is, or is qualified to be elected, a member of the League of Nations: provided that the representatives from any such State shall have a right to speak but not to vote. Where under this Constitution a certain proportion of the whole number of member of the States' House is required for any purpose, members of the States' House under this section shall be excluded for the purpose of calculating such proportion.

ARTICLE XI

General Legislative power

- The Federal Legislature shall have power to make such laws as may be necessary and proper for carrying into execution the powers of the Federation or of the Federal Legislature or other federal institution or officer under this Constitution.
- The Federal Legislature shall have power to authorize the application of federal fund for the general welfare of the Federation.
- The powers not exclusively vested in the Federal Legislature by this Constitution nor withdrawn by it from the federated States may continue to be exercised by the federated States; but when a law of a State is inconsistent with a law of the Federation the latter shall prevail and the former shall, to the extent of the inconsistency, be invalid.
- In this Constitution, "rights" include powers, privileges and immunities, and "duties" include liabilities.

ARTICLE XII

Disallowance of State Legislation

- Where under this Constitution the President has a power to disallow State legislation he shall have power also to disallow administrative acts of the same character; and such power may be exercised within a period of three months from the enactment of the legislation or the coming into operation of the administrative act. Any such disallowance shall be notified by the President by proclamation, and the legislation or administrative act shall, from the date of the proclamation, cease to be law.
- Without prejudice to other power set out in this Constitution, the President shall have power to disallow any law of a federated State which, in the opinion of the Council of Ministers: a) tends to interfere with the freedom of elections to the People's House; or b) tend to prevent the formation or constitutional operation of political parties having federal objects; or c) is likely to require the performance by the Federation of its obligations under Article III of this Constitution.

ARTICLE XIII

External Relations

- The conduct of relation between the Federation and States not members of the Federation shall be vested in the President and, subject to this Article, no federated State shall have relations with States not members of the Federation.
- The Federal Legislature shall have power to prescribe the subjects on which any federated State may make treaties or otherwise contract obligations

or enter into relations with States not members of the Federation; and, until the Federal Legislature so provides, such treaties, obligations or relations may extend to any matter not within the exclusive competence of the Federal Legislature nor withdrawn by this Constitution from the competence of a State. A treaty or other arrangement under this section (other than a treaty or arrangement between a federated State which is a member of the British Commonwealth of nations that is not a federated State) shall not be valid or binding on a federated State unless it has been signed or ratified on behalf of the President as well as signed or ratified on behalf of the federated State.

- So long as a treaty or other arrangement under section 2. of this Article is in operation, the Federal Legislature shall have power to enact such laws as may be necessary to give effect to such treaty or arrangement.

- The obligations of federated State arising under a treaty or other arrangement mad with a State not a member of the Federation before the establishment of the Federation shall, in so far as it deals with matters within the exclusive competence of the Federal Legislature, become at the establishment of the Federation the obligations of the Federation; and, in so far as it deals with matters not within the exclusive competence of the Federal Legislature, but not withdrawn from the competence of the federated State, section 3. of this Article shall apply. Obligations of a federated State dealing with matters not within the competence either of the Federal Legislature or of the federated State shall be deemed to be extinguished.

- The obligations of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in respect of the defence of other members of the British Commonwealth shall be deemed to arise under an "arrangement" for the purposes of this Article.

ARTICLE XIV

Relations between Federated States

- A federated State may make treaties or otherwise contract obligations with any other federated State in relation to matter which are not within the exclusive competence of the federated State nor withdrawn by this Constitution from the competence of the federated State, but such treaties or arrangements shall be of no effect unless they are signed or ratified on behalf of the President as well as signed or ratified on behalf of the federated States.

- Where the treaty or arrangement under section 1. of this Article so provides, the Federal Legislature shall have power to make laws to give effect to the treaty or other arrangements or any part of it.

- Treaties and other arrangements between federated States in operation at the establishment of the Federation shall continue in force until they are

abrogated in accordance with their terms, or until they are declared by the Federal Legislature to be inconsistent with this Constitution.

ARTICLE XV

Defence

· The command of the armed forces of the Federation shall be vested in the President.

· From such a date as may be fixed by the Federal Legislature, the armed forces of the federated State, or such of them as may be indicated by the Federal Legislature, shall be transferred to the President and shall become part of the armed forces of the Federation. Within twelve months of that date, armed forces of any federated State not so transferred shall be disbanded and, subject to this Constitution no federated State or authority or person shall establish or maintain armed forces within the Federation: provided that a federated State may authorise the establishment or maintenance of such police forces as may be necessary for the maintenance of order within its own boundaries.

· From the establishment of the Federation, no arms, munitions, military equipment or other implements of war shall be manufactured in or imported into the Federation except under the licence of the President.

· The President shall, at the request of the appropriate authority in a federated State, authorise the armed forces of the Federation to assist the State authority in the enforcement of the laws of the federated State and the maintenance of order in the federated State.

· In section 2. of this article "armed forces" includes the arms, equipment, munitions and other implements of war, and the land and buildings used exclusively for defence purposes.

· Laws of any State which, in the opinion of the Council of Ministers, are inconsistent with this Article may be disallowed by the President.

ARTICLE XVI

Dependencies

· There shall be established a colonial commission to exercise the functions conferred upon it by this Constitution and by laws made by the Federal Legislature.

· The colonial commission shall consist of such number of person having, subject to this Article, such qualifications as may be provided by the Federal Legislature. Members shall be appointed by the President on the nomination of the two Houses of the Federal Legislature, acting by joint resolution, and shall not be members of either House of the Federal Legislature, nor hold any other office of profit in the Federation or in any federated State. Each member shall

hold office for six years, but may be reappointed, and may be removed by the President if a resolution to that effect is passed by both Houses of the Federal Legislature. He shall have such salary as may be prescribed by federal law, but it may not be reduced during his term of office.

- By agreement with any federated State, the Federal Legislature may provide for the transfer to the Federation of any rights which the federated State exercise in any Dependency. Inhabitants of the Dependency shall not thereby lose their citizenship, but the Federal Legislature may provide for the conferment of federal citizenship upon other inhabitants and, in so far as they are not federal citizens, the inhabitants shall be federal protected persons.

- Where rights are transferred to the Federation under section 3. of this Article the Federal Legislature shall have exclusive power to make laws for the exercise of such rights.

- In so far as the rights of a federated State are not transferred to the Federation under section 3. of this Article, they shall be exercised subject to the following restriction:

- They shall be exercised for the well-being and development of the people of Dependency.

- The laws in force in the Dependency shall not discriminate between federated States or the citizens of federated State, but shall apply to the citizens of any other federated State as they apply to the citizens of the federated State exercising such rights: provided that this restriction shall not prevent the federated State from prescribing an official language or official languages

- Appointments to the governmental services of the Dependency shall be open to the citizens of other federated State as they are open to the citizens of the federated State exercising such rights: provided that the federated State may impose a language qualification.

- The federated State exercising such rights shall make an annual report to the colonial commission on the condition of the Dependency.

- If the colonial commission reports that, in its opinion, any law is contrary to the provisions of section 5. of this Article, the President may disallow such laws. The colonial commission shall have a similar power in respect of laws in force at the establishment of the Federation, but such power shall be exercised, if at all, within twelve months of the establishment of the Federation.

- Without prejudice to the generality of section 2. of Article XI, the Federal Legislature shall have power, if the colonial commission so recommends, to make grants, on such conditions as may be prescribed by the Legislature, to assist a federated State in the development of the well-being of the inhabitants of any Dependency.

- If the colonial commission so recommends, the Federal Legislature may authorize a federated State to establish and maintain in a Dependency, under such conditions as the law may provide, such armed forces as are, in the opinion of the colonial commission, necessary for the maintenance of order in the Dependency and for the protection of any frontiers of the Dependency that do not about on the territory of, or on the territory occupied by, the Federation or a federated State.
- If the colonial commission so recommends, the President shall withdraw from a federated State, for a period recommended by the colonial commission, such assistance in the maintenance of order in a Dependency as may have been granted under section XV of this Constitution.
- The colonial commission shall make an annual report, and such other reports as may be deemed necessary, to the President, and such reports shall be laid before both Houses of the Federal Legislature.

ARTICLE XVII

Most-favoured Nation

- On the establishment of the Federation, each federated State shall be deemed to have granted to every other federated State and its citizens, in any matter relating to trade, commerce, shipping, navigation, air traffic, and industry, every privilege, favour or immunity whatever which such State may have granted before the establishment of the Federation to any other State, whether federated or not, or to the citizens of any such State; and the laws of the State shall be deemed to have been amended accordingly.
- This Article shall apply to privileges granted to a British Dominion or to any Dependency of a State, as it applies to a State.
- This Article shall not impose on Belgium the obligation of extending to other federated States the privileges granted to Luxembourg, nor impose on Luxembourg the obligation of extending to other federated States the privileges granted to Belgium; and for the purposes of this Article Belgium and Luxembourg shall be considered to be one federated State.

ARTICLE XVIII

Inter-State Trade and Migration

- At the expiration of a period of ten years from the establishment of the Federation all laws of any federated State restricting commerce between federated States shall, subject to this Constitution, cease to have effect, and thereafter commerce between federated States shall, subject to this Constitution, be free.

- In this Constitution, "commerce" includes all movements of commodities across the boundaries and through the ports of a federated State.
- The provisions of this Article shall not forbid the making of laws by a federated State designed only:
 - To prevent the spread of disease, whether in human being, animals, birds, fish or plants.
 - To prevent the carriage of narcotics, poisons, dangerous articles, or obscene or blasphemous literature.
 - To prevent the entry into any federated State of persons who have been convicted, or have been charged and not acquitted, of crime in any State, whether federated or not.
 - To regulate the frontier posts or ports through which commerce or the movement of persons may be permitted.
 - To enable the federated State to control the production, supply or distribution of any commodity within the State: provided that such a law shall not exclude or substantially interfere with commerce with any other federated State.
- Any such law as is mentioned in section 3. of this Article may be disallowed by the President; but the federated State may refer the law so disallowed to the Federal Supreme Court and, if the Court decides that the law so referred was designed only to effect one or more of the purposes mentioned in section 3. of this Article the disallowance shall operate as a suspension only, and the law shall take effect on a date fixed by the federated State, not being a date earlier than the date of the decision of the Court.
- The Federal Legislature shall have exclusive power to regulate the migration of persons to and from the territories in Europe of a federated States. A federated State within section 2. of this Article shall have power to make laws relating to migration in respect of its Dependencies, but such laws may be disallowed by the President on the advice of the colonial commission; and laws relating to migration in respect of such Dependencies in force at the establishment of the Federation may be repealed by the Federal Legislature.
- The laws of a federated State within section 5. of this Article of this Constitution shall not, in so far as they relate to migration, discriminate between federal citizens from different federated States in Europe.

ARTICLE XIX

External Trade

- After the expiration of a period of ten years from the establishment of the Federation, the Federal Legislature shall have exclusive power to make laws relating to:

- Trade and commerce between the Federation and countries or territories outside the Federation.
 - Navigation and shipping, except on the inland waterways of a federated State.
 - Traffic by air.
- In the exercise of powers under this Article the Federation shall not by law or administrative act give preference to one federated State or any part thereof over another federated State or any part thereof.

ARTICLE XX

Other Economic Powers

- The Federal Legislature shall have power to make laws relating to:
 - Currency, coinage and legal tender.
 - Banking, inter-State payments and the transfer of securities.
 - Weights and measures.
- In the exercise of any power under this Article the Federal Legislature shall be entitled to declare that its power is exclusive.

ARTICLE XII

Trade (transitional)

- Until a period of ten years from the establishment of the Federation has elapsed, a federated State shall have full power to make laws relating to trade and commerce, shipping and navigation, and traffic by air.
- Laws made under section 1. of this Article shall not give preference to one federated State or a part thereof over another federated State or a part thereof.
- Any law made under this Article may be disallowed by the President if, in the opinion of the Council of Minister, it: a) gives preferences contrary to section 2. of this Article; or b) substantially increases the difficulties of trade and commerce within the Federation.

ARTICLE XXII

The Federal Judiciary

- There shall be a Federal Supreme Court which shall have original and exclusive jurisdiction in: a) all disputes between any two or more federated States; b) all disputes between a federated State or federated States and the Federation; c) Prize; d) Piracy on the high seas; and e) Such other matters within the competence of the Federal Legislature as the Legislature may prescribe.

- The Federal Supreme Court shall have appellate jurisdiction in all cases concerning the interpretation of this Constitution and of all legislation made by the Federal Legislature.
- The Federal Legislature shall have exclusive power to create such inferior tribunals with such jurisdiction as it thinks fit for the administration of the laws of the Federation.
- The Federal Legislature shall have exclusive power to make laws for the exercise of jurisdiction under this Article by Federal Courts and tribunals.
- The judges of the Federal Supreme Court shall be appointed by the President on the nomination of a Judiciary Commission. The members of the Judiciary Commission shall be appointed by the States' House and shall be persons who held or have held the office of dean of a Law Faculty, or similar office, in any University in any federated State. A member of the Judiciary Commission shall hold office for three years but may be reappointed, and may resign by notice in writing to the President, who shall communicate such notice to the States' House.
- A judge of the Federal Supreme Court shall hold office for life, provided that:
 - The Federal Legislature shall have power to make laws fixing an age for retirement of judges.
 - A judge may resign on giving notice in writing to the President, who shall communicate it to the Judiciary Commission.
 - A judge may be removed by the President on receiving a resolution to that effect from both Houses of the Federal Legislature.
- The salary of the judge shall be fixed by the Federal Legislature, but shall not be diminished during his tenure of office.
- The judges of the Federal Supreme Court shall appoint one of their number to be Chief Justice of the Federal Supreme Court, and he shall hold office until he ceases to be a judge of the Federal Supreme Court, or resigns the office.

ARTICLE XXIII

Amendments to this Constitution

Amendments to this Constitution may be prepared in either House, and any such amendment shall take effect if it is supported by at least two-thirds of the member voting in each House (and by a majority in the Legislature of two-thirds of the Federated States): provided that the proportional representation of a federated State in the States' House shall not be diminished without the consent of the Legislature of that State, nor shall this Article be so amended as

to enable the proportional representation of a federated State in the States' House to be diminished without the consent of the Legislature of that State.

SUPPLEMENTARY ARTICLES

(These Articles, if adopted, would replace Articles XVIII to XXI)

ARTICLE XVIII A

Concurrent Economic Powers.

- The Federal Legislature shall have power to make laws relating to:
 - Trade and commerce between the federated States and between the Federation and foreign countries or territories.
 - Postal, telegraphic, wireless and other form of communication.
 - Currency, coinage and legal tender.
 - Banking, inter-State payments and the transfer of securities.
 - Negotiable instruments.
 - The incorporation and operation companies.
 - Bankruptcy and insolvency.
 - Patents, trade-marks and trade-designs.
 - Copyright.
 - Weights and measure
- In this Article "commerce" includes the production, transport and distribution of commodities and the provision of services ancillary to commerce, but does not include matters relating only to public safety, public health or conditions of labour: provided that nothing in this definition shall prevent the exercise by the Federal Legislature of power under section 2. of this Article XI.
- Any law of a State relating to matters within the powers of the Federal Legislature under this Article may be disallowed by the President.

ARTICLE XIX A

Exclusive Economic Powers.

- The Federal Legislature shall have exclusive power to make laws relating to:
 - Navigation and shipping, except on the inland waterways of a federated State.
 - Traffic by air.
 - The migration of persons to and from the territories in Europe of federated States.
- The express mention of subjects in this Article shall not be taken to restrict the definition of "commerce" in section 2. of this Article XVIII A which shall, nevertheless, not include matters within this Article.

- A federated State within section 2. of this Article of this Constitution shall have power to make laws relating to migration to and from its Dependencies, but such laws may be disallowed by the President to advice of the colonial commission, and laws relating to migration to and from such Dependencies in operation at the establishment of the Federation may be repealed by the Federal Legislature.
- The laws of a federated State within section 5. of this Article I of this Constitution shall not, in so far as they relate to migration, discriminate between Federal citizens from different federated States in Europe.

Annotazioni conclusive sulla *draft constitution* di Jennings

Osservazioni di carattere costituzionale: un originale modello federale europeo

Nell'introduzione che Jennings allegò alla *draft constitution* al momento della pubblicazione, l'autore dimostrò di aver tentato di elaborare un sistema federale originale, diverso dai preesistenti modelli federali della Svizzera e dell'America, il quale potesse essere applicato con successo a un contesto particolare, composto da Stati nazionali fino ad ora divisi, come quello dell'Europa occidentale. Il giurista inglese distingue il federalismo in due modelli: il federalismo presidenziale americano e quello "direttoriale" (*directorial*) degli svizzeri. In merito al sistema svizzero (la cui costituzione federale risale al 1874) la descrizione di Jennings afferma quanto segue:

Il sistema svizzero implica la responsabilità [del governo] nei confronti del potere legislativo, nel senso che il Consiglio federale, o Governo, è eletto dal Consiglio Nazionale, o Camera bassa, e dipende da essa per la finanza e i poteri legislativi. I suoi sette membri non sono, tuttavia, membri di una Camera della legislatura e il loro incarico ha una durata stabilita – quattro anni, esattamente come i membri del Consiglio nazionale.⁵³

La debolezza di un simile sistema, secondo Jennings deriva dal fatto che esso può condurre a "un costante stallo tra i due Consigli"⁵⁴. A suo avviso, una simile possibilità è però scongiurata dall'abilità degli svizzeri al compromesso e da una stabilità che sarebbe difficile da replicare in un contesto diverso:

In pratica in Svizzera non vi è alcuna difficoltà. Il Consiglio Federale obbedisce alla volontà nazionale quale è rappresentata dal Consiglio Nazionale. Se una proposta è sconfitta, ne viene presentata un'altra [...] Se una nazione meno abituata al compromesso politico come la Svizzera e la Gran Bretagna cercasse di adottare tale sistema, probabilmente si creerebbe una impasse permanente [...] A dispetto delle loro differenze di lingua e religione, gli Svizzeri hanno raggiunto una rimarchevole unità nazionale. Come i britannici, hanno imparato la capacità di giungere a un compromesso.⁵⁵

⁵³ I. Jennings, *A Federation...*, cit. p. 62.

⁵⁴ La disamina sul federalismo svizzero e il rischio di "deadlocks" costanti tra Consiglio Federale (esecutivo) e Consiglio Nazionale (legislativo), appare in verità un po' contratta, innanzitutto perché la Costituzione svizzera è ben attenta nel delimitare le rispettive competenze dei due poteri. L'Assemblea Federale (organo bicamerale costituito dal Consiglio Nazionale e dal Consiglio degli Stati, entrambi dotati delle stesse competenze) "esercita il potere supremo nella Confederazione, fatti salvi i diritti del Popolo e dei Cantoni", laddove il Consiglio Federale "dirige l'amministrazione federale" e "sottopone all'Assemblea Federale disegni di atti legislativi". Esso provvede inoltre "all'esecuzione della legislazione, dei decreti dell'Assemblea Federale e delle sentenze delle autorità giudiziarie federali".

⁵⁵ Ivi, p. 63.

L'adozione di un modello federale direttoriale, sulla falsariga di quello svizzero, avrebbe dato origine, all'interno della Federazione europea, a un sistema di governo molto debole. Debolezza che in un contesto meno pacifico e coeso di quello elvetico avrebbe comportato, secondo Jennings, il rischio di svolte autoritarie nella Legislatura Federale.

Il sistema federale americano è invece costruito su un complesso meccanismo di *checks and balances* che cerca di controbilanciare da un lato il potere esecutivo del Presidente e dall'altro il potere legislativo del Congresso. Il federalismo presidenziale veniva giudicato altrettanto impraticabile in un contesto federale europeo e non è un caso se, nella *draft constitution*, il ruolo dell'esecutivo sia in subordine rispetto alla Legislatura Federale. Escludendo dunque gli esempi svizzero e americano, su quale sistema di governo si sarebbe dovuta modellare la Federazione europea? L'unica forma adottabile, secondo il giurista inglese, è il sistema parlamentare britannico, in quanto diffuso, benché con caratteristiche peculiari, anche nel resto dei Paesi democratici. Il governo parlamentare era identificato come portatore di un meccanismi istituzionali noti e comprensibili alla gran parte dei popoli europei. Così concludeva Jennings:

Il nostro compito è solo quello di stabilire un insieme di principi che evitino frizioni [...] Ritengo dunque che il governo responsabile debba essere il principio della Federazione.⁵⁶

Osservazioni sul nucleo territoriale della Federazione: l'inclusione dei territori coloniali e l'assenza dell'Europa del Sud e dell'Est

Per quanto attiene alla composizione territoriale della Federazione, si nota come Jennings faccia riferimento ad un gruppo di Paesi (con l'eccezione dei *dominion*) prevalentemente situati nel centro-nord dell'Europa. Non sono invece menzionati tutti i Paesi dell'area del Mediterraneo e dell'area orientale: Italia, Spagna, Portogallo, Grecia e Cecoslovacchia, Ungheria, Polonia ecc. Da notare, inoltre, l'assenza dell'Austria, che con l'*Anschluss* risultava parte integrante della Germania. Cionondimeno, la composizione geografica della Federazione tendeva ad arricchirsi, considerato che nel paragrafo 8 dell'Articolo I si afferma che “[per] Stato si intende in questa Costituzione le Dipendenze di uno Stato e il termine Dipendenze include una colonia, uno Stato protetto, un protettorato, un territorio rispetto al quale uno Stato [federato] abbia un mandato di responsabilità a nome della Società delle Nazioni”. La Federazione dell'Europa occidentale, avrebbe quindi avuto il diritto di governare su tutti i possedimenti coloniali annessi ad uno Stato federato, assumendo di fatto una vocazione più globale che europea.

⁵⁶ Ivi, p. 69.

Per comprendere la particolare composizione geografica scelta da Jennings bisogna tenere a mente due considerazioni. La prima è che il testo costituzionale non aveva intenzione di porsi come modello concluso e definito, bensì solo come uno schema intorno al quale costruire e ampliare il dibattito sui caratteri costituzionali di un'eventuale Federazione europea. Di conseguenza, non vi era nulla di definitivo in esso. A riprova di ciò, il paragrafo 6 dell'Articolo I afferma che “altri Stati possono essere ammessi alla Federazione, in base alle condizioni che si riterrà di applicare, attraverso un atto approvato almeno dai 2/3 dei membri complessivi di ciascuna Camera della Legislatura Federale”. Perciò l'esclusione dell'area mediterranea non dev'essere intesa come risolutiva.

La seconda considerazione è che il testo si preoccupava di tratteggiare un assetto federale *post-bellico*, pur basandosi, come è naturale, sulle condizioni del tempo presente. Risultava perciò estremamente incerto il ruolo dell'Europa orientale, che nel 1940 era oggetto delle mire incrociate della Germania e dell'Unione Sovietica. Tra il 1938 e il 1939 i territori della Cecoslovacchia erano stati progressivamente incamerati dalla Germania (nel 1938 erano stati annessi i Sudeti, nel 1939 era toccato al resto della Boemia e della Moravia, territori che furono trasformati in un protettorato tedesco e dunque, stando al paragrafo 8 dell'Articolo I della *draft constitution*, indirettamente considerati parte della Federazione). Nel 1939 era stato il turno della Polonia, spartita tra Germania e Unione Sovietica. Il futuro dell'Europa orientale risultava insomma piuttosto nebuloso, motivo per cui il costituzionalista di Oxford decise di soprassedere sulla loro eventuale partecipazione alla Federazione:

Conviene per il momento ipotizzare l'esclusione della Cecoslovacchia e della Polonia. Non sappiamo, al momento, né se i Cechi, gli Slovacchi e i Ruteni decideranno di formare un unico Stato, né il tipo di governo che dovrebbe essere istituito.⁵⁷

Osservazioni sul rapporto tra il Commonwealth britannico, la Federazione dell'Europa occidentale e il ruolo della Gran Bretagna nel mondo

Il rapporto privilegiato tra la Gran Bretagna e i *white dominion* del Commonwealth, come visto, costituiva un problema destinato ad influenzare il funzionamento dell'unione federale prevista dal progetto. D'altra parte, sia ipotizzare la partecipazione della Gran Bretagna a un'organizzazione sovranazionale lasciando insoluto il problema del destino del Commonwealth, sia accettare la dissoluzione del Commonwealth pur di entrare a far parte della Federazione europea, secondo Jennings erano due soluzioni inaccettabili. Sul

⁵⁷ Ivi, p. 23.

mantenimento dei rapporti tra Gran Bretagna e Commonwealth il giurista di Oxford si mostrava molto più intransigente di Mackay, che era disposto, come visto, a riconoscere la priorità della formazione di un governo sovranazionale europeo rispetto al mantenimento dell'Impero. Al contrario Jennings dichiarava che:

Dovrebbe essere sottolineato in via preliminare che non c'è nessuna disposizione all'interno di questa proposta di federazione [...] volta a violare il ruolo del Re o ad interferire nei suoi rapporti con i suoi domini. I soggetti britannici resteranno soggetti britannici; le relazioni tra il Re e i suoi numerosi Governi resteranno inviolate.⁵⁸

Il mantenimento dell'Impero non era affatto messo in discussione, tanto più che le colonie rimanevano di fatto soggette all'amministrazione britannica. Si trattava di calare i consuetudinari rapporti imperiali in una nuova cornice "comunitaria" europea, creando insomma un meccanismo che permettesse di integrare la nuova legislazione federale con il preesistente *corpus* giuridico che regolava i rapporti tra Gran Bretagna, il Commonwealth e gli altri possedimenti coloniali. Un esempio di tale compromesso era rappresentato, ad esempio, dal principio secondo cui:

I soggetti britannici appartenenti alle parti del Commonwealth incluse nella Federazione resteranno soggetti britannici, ma diventeranno anche cittadini della federazione.⁵⁹

Jennings seguiva nel sostenere che l'ingresso dei *dominion* non avrebbe rischiato di creare un gruppo di interesse all'interno della Legislatura Federale, semplicemente perché essi non avrebbero disposto del peso elettorale per poterlo fare. Osservava infatti che:

Canada, Australia, Sud Africa e Nuova Zelanda sono, rispetto alla popolazione, delle nazioni piccole. Possiedono insieme 21 milioni di cittadini bianchi, più o meno lo stesso numero dell'Olanda, della Danimarca, della Svezia e della Norvegia insieme.⁶⁰

La *peroratio* in favore dell'inclusione dei *dominion* all'interno della Federazione si concludeva con l'affermazione che l'ingresso avrebbe comportato enormi vantaggi al Canada, al Sud Africa, all'Australia e alla Nuova Zelanda. Da un punto di vista militare, avrebbero goduto di una piena difesa contro eventuali attacchi esterni; da un punto di vista economico, avrebbero tratto immensi vantaggi dall'essere parte di un'area di libero mercato, tutelati dalla competizione dei mercati europei per via della "loro distanza [geografica]", ma allo stesso tempo avvantaggiati nei confronti dei Paesi extra-federali, poiché le

⁵⁸ Ivi, p. 34.

⁵⁹ Ivi, p. 35.

⁶⁰ Ivi, p. 36.

merci dei *dominion* avrebbero avuto la possibilità di “oltrepassare il muro tariffario dell'Europa occidentale”.

Al di là delle considerazioni di ordine strategico ed economico, l'insistenza sull'inclusione dei *dominion* tradisce la difficoltà con cui la Gran Bretagna cercava di conciliare il tradizionale ruolo di potenza imperiale con la nuova identità di *partner* europeo che l'eventuale ingresso in una federazione sovranazionale avrebbe comportato. Non va, infine, trascurato il peso che un simile blocco politico ed economico, esteso dal cuore dell'Europa fino alla regione dell'Australasia, avrebbe esercitato a livello della politica globale. La partecipazione dei *dominion* del Commonwealth alla federazione, in teoria europea, ma che diventava globale *de facto*, permette dunque di leggere sotto una luce diversa l'impegno europeista dei britannici, o almeno di alcuni, nei primi anni del secondo conflitto mondiale.

Una federazione così concepita avrebbe potuto essere sfruttata dalla Gran Bretagna per tornare ad esercitare quel ruolo di potenza arbitraria dell'Europa occidentale detenuto fino all'esaurirsi degli equilibri posti dalla *Pax Britannica*, disponendo, allo stesso tempo, della forza necessaria per rivaleggiare con gli Stati Uniti d'America. Il voler preservare l'immagine del proprio Stato come una potenza ancora mondiale, capace di mantenere la propria autorevolezza in un mondo destinato a diventare bipolare, può aver influito in una certa misura sull'entusiasmo dei britannici verso la soluzione federale.

Per concludere, si può notare come già lo stesso John Seeley avesse considerato la federazione europea come una necessità per far fronte allo sconvolgimento degli equilibri internazionali. Con preveggenza mirabile, egli temeva il ruolo che avrebbero potuto svolgere in un prossimo futuro gli Stati Uniti e la Russia, Stati territorialmente immensi ma ciononostante organizzati in unità coerenti grazie alla “invenzione del sistema rappresentativo”⁶¹.

Non bisogna dunque sottovalutare il fatto che il sostegno dei britannici alla federazione europea non celasse considerazioni di interesse politico: al di là della sincera presa di posizione contro il nazionalismo e il militarismo esasperati, condivisa dai federalisti inglesi, un'innovazione istituzionale quale la federazione europea poteva rivelarsi funzionale al mantenimento dell'antico *status* imperiale della Gran Bretagna.

⁶¹ J. Seeley, *The Expansion of England*, London, Macmillan and Co., 1883, p. 348.