

Riflettendo sull'identità storica degli stati dell'Unione europea

di Francesco Gui

Il recente caso del referendum scozzese, dall'imponente rilevanza potenziale per l'Inghilterra, ma anche per l'intero continente, induce a riflessioni e ad approfondimenti che vale la pena si estendano ben al di là delle dinamiche politiche contingenti, nonché della singolarità dell'esperienza scozzese, per abbracciare l'intera Europa. Al di là del risultato della consultazione, il riemergere di un regno di età medievale, seppure mai del tutto estinto all'interno del Regno Unito, aspirante a rivendicare la propria indipendenza con il fine di inserirsi nel più vasto contesto dell'Unione europea, sollecita considerazioni in cui la consapevolezza storica può intervenire con non trascurabili apporti. In prima battuta torna alla mente, provocando un minimo di vertigine, l'ammirazione con cui Luigi Einaudi, nei suoi celebri articoli scritti a conclusione della prima guerra mondiale per auspicare la federazione europea, giudicava l'unione settecentesca fra i regni d'Inghilterra e Scozia quale esempio eccellente di associazione volontaria fra stati¹. Evidentemente anche in quel lodevole connubio, tutto da imitare, avrebbero potuto intervenire nel tempo ripensamenti e regressi.

A tale proposito, l'impressione di chi scrive è che sia stato proprio l'odierno assetto politico ed istituzionale dell'Unione europea a contribuire all'attualizzazione e al rilancio delle problematiche di cui la Scozia è risultata protagonista, con la Catalogna beninteso al seguito. Basti pensare alle conseguenze dell'allargamento ai Balcani, condotto aprendo le porte alle singole statualità sortite dalla frammentazione della ex Jugoslavia, Ma non si dimentichi nemmeno la secessione della Slovacchia dalla Repubblica Ceca, attuata nella prospettiva dell'adesione all'Unione. Ad oggi, insomma, venir

¹ Cfr. per esempio l'articolo uscito sul *Corriere della Sera* del 5 gennaio 1918, consultabile on line.

riconosciuti come stati sovrani, ma al tempo stesso membri della Ue, può risultare traguardo davvero incoraggiante per *leader* e popolazioni che ambiscono a veder valorizzata la propria identità, con sicuro accrescimento in termini di prestigio ed influenza. A riprova, una volta eventualmente raggiunta l'indipendenza, la Scozia, o la Catalogna, o l'antico ducato di Milano? potranno schierare propri membri nel Consiglio europeo, nella Commissione, nel Consiglio dei ministri (con diritto a presidenze semestrali tanto sbandierate dai titolari, Italia compresa), nella Corte di Giustizia e nella Corte dei Conti; inoltre saranno dotati di diritto di veto (con conseguenti potenzialità, diciamo, di contrattazione) su tematiche essenziali per l'Unione; infine godranno di una sovrarappresentazione nel Parlamento europeo e potranno tutelare più direttamente i propri interessi.

Non che si tratti certo di processi scontati e inarrestabili. Per fronteggiare i possibili divorzi, e la Scozia se ne è dimostrata consapevole, gli stati minacciati dispongono *inter alia* del diritto di veto al successivo ingresso nell'Unione dei fedifraghi. Tuttavia resta indiscutibile che dall'attuale configurazione istituzionale della Ue sia derivato un potente incoraggiamento alla riscoperta di antiche identità, nazionali o statuali che fossero. Anche perché, appunto, tale recupero è in gran parte già avvenuto - si pensi agli stati baltici - specie dopo il tracollo del sistema sovietico e l'ingresso dei nuovi membri nell'Unione. Con in più, da non sottovalutare, la prospettiva di ulteriori allargamenti.

Pertanto, anche qualora nessuna delle attuali rivendicazioni indipendentistiche andasse a buon fine, il problema della composizione e della identità degli attuali stati dell'Unione resterebbe ampiamente all'ordine del giorno, insieme all'opportunità di compiere su di essi un'approfondita indagine storica. Tale indagine potrà presumibilmente fornire un contributo in vista della messa a punto di un sistema istituzionale più confacente alle realtà "effettuale" dell'Unione a 28 membri, nonché candidata ad aprirsi a nuovi ingressi negli anni a venire. Ingressi ed anni a venire, d'accordo, non immediati, dopo le recenti dichiarazioni del neopresidente della Commissione, Jean-Claude Juncker, che ha escluso inclusioni di neofiti nel prossimo quinquennio, e pur tuttavia dati per scontati nel medio termine, oltre che apertamente auspicati anche da governi come quello italiano.

Allo stato dei fatti, a fronte del paritario riconoscimento della *dignitas* di stato nazionale sovrano ai suddetti 28 (e venturi), non si può non constatare una profonda diversità, non solo demografica, fra lo stato sloveno o lussemburghese (o montenegrino), tanto per dire, e lo stato federale tedesco. Una diversità che supera di gran lunga le disparità riscontrabili negli Usa fra la California e il Delaware, o il Maine. Di conseguenza, è possibile rilevare lo sconcertante paradosso per il quale, in tutte le istituzioni della Ue, la maggioranza delle

poltrone viene occupata – lo ha notato anche la deputata francese Sylvie Goulard – da esponenti di stati europei che la rappresentano piuttosto marginalmente. Scrive infatti l'europarlamentare:

Ces dernières années, la physionomie de l'Union européenne s'est profondément modifiée. Les six Etats membres les plus peuplés qui comptent chacun entre 40 et 80 millions d'habitants (Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni, Espagne et Pologne) représentent plus des deux tiers de la population européenne (360 millions au total sur 500 environ) et les trois quarts de son PIB. Les dix suivants comptent entre 7 et 19 millions de ressortissants et pèsent 22% de la population européenne et 13% de son PIB; quant aux douze Etats restants, les moins peuplés, il comptent 7% de la population, 14% de sa richesse. 22 commissaires sur 28 viennent des pays représentants moins d'un tiers de la population européenne. Est-ce raisonnable?²

Ma lo stesso dicasi, come accennato, della Corte di Giustizia o della Corte dei Conti, oltre che sotto tanti altri profili. Il risultato è la sensazione di un notevole squilibrio complessivo, solo in parte fronteggiato dalle disposizioni dei trattati riguardanti il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri, che esigono un "retroterra" del 65 per cento di popolazione dell'Unione, oltre al 55 per cento degli stati, affinché si possa legittimamente adottare una decisione a maggioranza³. Il quale paradosso, notato *en passant*, autorizzerebbe a riconoscere le sedi eminentemente intergovernative come le più rispettose dei principi democratici all'interno dell'Ue. Ciò detto, sia come sia, di fatto in tutte le altre istituzioni dell'Unione – e a differenza degli Usa, dove la Corte federale, per esempio, conta solo nove membri, nominati a vita dal Presidente, d'intesa con il Senato – continua a vigere imperterrito il principio che si direbbe "one state, one chair". Con il risultato, per un verso, di incoraggiare i ricordati tentativi di secessione alla scozzese, per l'altro di rendere poco credibili le istituzioni dell'Unione. Il che, stante anche la crisi economica e politica corrente, si propone oggettivamente come problema centrale, sia pure sorprendentemente, o scientemente, tralasciato.

Eppure, persino un commissario lituano ha di recente lamentato la difficoltà di risultare rapidi e concreti con 28 diritti di veto incombenti sui processi decisionali, mentre la Corte tedesca di Karlsruhe ha sentenziato da tempo che il Parlamento europeo non può essere considerato espressione realmente democratica della volontà del popolo europeo in quanto la iperrappresentazione dei paesi piccoli inficia pesantemente il principio "one man, one vote". Paradossalmente si potrebbe affermare che la nascita di uno stato scozzese o catalano, per non parlare del già menzionato ducato di Milano

² Cfr. Sylvie Goulard, *Europe: amour ou chambre à part?*, Flammarion 2013, pp. 31-32.

³ Sistema ufficialmente in vigore dal 1 novembre 2014; se il Consiglio non delibera su proposta della Commissione, la maggioranza qualificata deve raggiungere invece almeno il 72% degli Stati membri rappresentanti almeno il 65% della popolazione.

o della repubblica veneta, avrebbe il merito di contribuire al riequilibrio dei rapporti istituzionali e di potere, almeno formale, all'interno dell'Unione.

Appare pertanto indispensabile, anche allo stato attuale, riflettere su come ovviare agli inconvenienti suddetti, se non altro in vista delle annunciate riforme, per quanto in lontananza, delle comuni istituzioni. A titolo di esempio: la futura Camera degli Stati o Senato della Ue, volendo rifarsi ancora al modello americano, prevedrà immancabilmente la presenza di due senatori per ogni stato membro, grande e piccolo che sia? o magari invece, pensando alla Germania, si riconoscerà la titolarità della Baviera, della Sassonia e di altri *Land* ad esprimere due senatori per ciascuno, come concesso alla Croazia o alla Lettonia? o sarà ancor meglio prendere qualcosa a prestito dal federalismo svizzero, su cui più avanti? Sicuramente ne uscirebbe un assetto più equilibrato, senza necessariamente attentare all'unità di quelli che chiamiamo gli stati grandi. E ancora, ma perché mai dotarsi perennemente, con tutto il rispetto, di giudici della Curia estoni e maltesi (e poi albanesi) e invece *never*, se non per caso, di togati scozzesi (salvo futuri successi indipendentistici per ora scongiurati), ovvero partenopei, che pure di cultura giuridica masticano qualcosa? Si tenga in conto infine, ricorrendo a comparazioni e proporzioni, che a 315 milioni circa di cittadini statunitensi fanno riscontro ben 50 stati membri della Federazione, mentre gli 8 milioni di svizzeri si dividono in 26 cantoni: solo due in meno, cioè, rispetto alle entità entro cui si raccolgono più di 500 milioni di europei.

Ma al di là di questo - per quanto si tratti di materia, quella istituzionale, decisamente cruciale non meno che strategica - dedicarsi ad un puro esercizio di passionata riflessione sulla natura e l'identità storica dei presunti 28 stati nazionali sovrani può comunque risultare giovevole. Nell'attesa di estendere la ricognizione, in una successiva occasione, ai protagonisti dei futuri, per quanto non immeditati allargamenti.

Analizzare con una certa meticolosità la contrastata policromia degli attuali componenti dell'Unione - la quale raccoglie in sé, accantonando la Russia, i candidati balcanici e pochi altri, la maggior parte del continente - si presume susciti in ogni osservatore scintille di puro interesse conoscitivo, stimolazioni all'assemblaggio e ordinamento di nozioni già acquisite, incoraggiamenti a piccole e grandi scoperte soggettive, o magari momenti di autocoscienza collettiva. Il piacere, insomma, di riflettere su un *puzzle* decisamente suggestivo, anche perché ad ognuno di noi, cittadini dell'Unione, assai intensamente connesso.

Con la doverosa premessa, sia ben chiaro, che l'esercizio proposto in questa sede rappresenta soltanto un primo tentativo, sicuramente elementare,

incompleto ed emendabile, di una investigazione che questa pubblicazione si ripropone però di allargare e proseguire anche nei numeri successivi.

Taglia media ovvero regolare, radicata nel tempo. Con parecchie originalità

Volendo trovare un punto di partenza, che rimanda peraltro alle irrequietezze scozzesi, si può notare come, malgrado le tante traversie, una quota consistente degli attuali stati membri della Ue, in genere di media dimensione demografica e territoriale, rappresenti una sorta di modello base. In pratica, sia rimasta sostanzialmente invariata nella configurazione di erede di antico regno (magari non sempre *ab origine* e più tardi sovente trasformato in repubblica) risalente in linea di massima all'età medievale, ovvero all'epoca dell'adesione alla *Christianitas* mediante riconoscimento imperiale e/o papale. Seppur spesso sottomessi o subordinati a potenze maggiori, tali stati hanno conservato fino ad oggi – pur con traumi eccezionali come la spartizione polacca – dei caratteri di specifica identità e nazionalità. Laddove il riferimento alla *Christianitas* – detto di sfuggita, ma non troppo - rimanda al fattore religioso-culturale di origine semitica, fatto proprio anche da Roma imperiale, che nel corso del primo millennio ha costituito il maggior fattore di unificazione fra le diverse entità del continente Europa.

Per citarli complessivamente, i soggetti modello base sarebbero: i regni di Svezia, di Danimarca, di Olanda (quest'ultima risultato di una nota scissione rispetto al Belgio asburgico, *alias* Paesi Bassi cattolici, su cui più sotto), nonché le repubbliche del Portogallo, d'Irlanda (con note appropriazioni britanniche), di Croazia, di Bulgaria, Ceca (*alias* Boemia, più Moravia con ricordi di antica grandezza) e di Ungheria. Fra tali entità, quelle mantenutesi sempre o quasi sempre indipendenti sono: la Svezia (9,2 milioni di cittadini, 445 mila kmq di superficie, 20 Mep, cioè *Members of European Parliament*), la Danimarca (5,5m, 43,1m.kmq, 13Mep), l'Olanda (16.4m, 41,5m.kmq, 26Mep), il Portogallo (10,6m, 92m.kmq, 21Mep). Quanto alle restanti, rimaste a lungo subordinate a potenze superiori nell'età moderna ed emancipatesi con la prima guerra mondiale, salvo ulteriori strascichi, ecco l'elenco: Croazia (4,4m, 56,6m.kmq, 11Mep), Repubblica Ceca (10,5m, 78,8m.kmq, 21Mep), Ungheria (10m, 93m.kmq, 21Mep), Bulgaria⁴ (7,6m, 112m.kmq, 17Mep), cui va aggiunta l'Irlanda (4.5m, 70m.kmq, 11Mep).

Le popolazioni dei suddetti stati membri della Ue oscillano dai 4.4 della Croazia o dai 4,5 dell'Irlanda (per quanto monca) ai 16.4 milioni di abitanti dell'Olanda, per un'estensione che varia dai 41.500 kmq, sempre dell'Olanda, ai

⁴ Il principato di Bulgaria venne riconosciuto, seppur in dimensioni ridotte, alla conferenza di Berlino del 1878, ma solo nel 1908, a seguito di notevoli travagli, peraltro destinati a proseguire, si ritrovò indipendente sotto uno "zar" di Sassonia Coburgo-Gotha.

112 mila dell'antropicamente rarefatta Bulgaria. Alcuni di essi contengono al proprio interno delle minoranze, ma non tali, si direbbe, da costituire potenziali soggetti autonomi.

Ma perché poi escludere da questa tipologia le repubbliche della Grecia (11,2m, 132m.kmq, 21Mep) o dell'Austria (8,3m, 83,8m.kmq, 18Mep)? In effetti la loro vicenda, alquanto paradossale, oltre che imperiale, le pone in una posizione sostanzialmente analoga, seppur anche parecchio ellittica rispetto alla classificazione finora proposta. Dell'identità nazionale della Grecia difficile dubitare, salvo l'emigrare dal suo baricentro ateniese-peloponnesiaco classico verso la temperie ellenistica e successivamente alla Costantinopoli romano-bizantino-ortodossa, per poi sgombrare dallo Stretto sotto il dominio turco, fino a ritrovarsi con se stessa, nuovamente ricollocata attorno ad Atene in età risorgimentale, anno 1829, in qualità di regno affidato a dinastie germaniche. Dopodiché il tormentoso seguito, che avrebbe portato da ultimo all'abolizione della dittatura dei colonnelli, o regime di destra post seconda guerra mondiale, e all'ingresso nelle Comunità nel 1981, aprendo così la strada al secondo allargamento, quello mediterraneo, riguardante anche le altre due dittature parafasciste prolungatesi nel dopoguerra occidentale, salazariana e franchista.

Anche la Grecia, entità di taglia media dal punto di vista demografico e territoriale, può annoverarsi pertanto, sia pure con dei distinguo, nella schiera degli stati a radicamento nazionale già presenti con propria sovranità nel Medioevo e ancor prima. Peccato però per le tensioni, anche territoriali, non minimali con il vicino portatore di religiosità non cristiana, responsabile della caduta dall'apice bizantino e della prolungata cancellazione dell'identità politica del popolo greco. Alla medesima tensione con il vicino può presumibilmente ricondursi il mantenimento di una confessione religiosa "predominante" nella costituzione greca, che potrebbe teoricamente interferire con la giurisprudenza e la concezione dei diritti emananti dalle fonti europee competenti. Un tema ad oggi tutto sommato marginale, seppure non isolato (che dire di Elisabetta, capo della Chiesa anglicana?), ma destinato a fermentare parecchio qualora il vicino scomodo, un tempo drasticamente laico, oggi di meno, si vedesse accolto nel novero dei componenti l'Unione brussellese⁵.

Itinerante, eccezionale, discontinuo, travagliato, di tardiva modernizzazione ordunque l'assetto greco, laddove, detto di sfuggita, anche sulla radicata ovvero recente saldezza ed efficienza degli assetti amministrativo-istituzionali dei singoli paesi varrebbe la pena, quando possibile, di azzardare una classificazione. Ma tant'è. Passando a questo punto

⁵ In senso proprio una religione di Stato, cattolica, vige a Malta, mentre sussiste una chiesa di stato nazionale luterana in Danimarca (come in Norvegia o Islanda), accanto all'anglicana inglese e all'ortodossa greca.

ad uno dei modelli di eccellenza in fatto di amministrazione, vale a dire alla felicemente nuziale statualità austriaca, risulterà difficile negarne la natura di soggetto portatore di ininterrotta sovranità dal Medioevo ad oggi (salvo scivolone in età hitleriana). E che sovranità, se l'Austria asburgica ha interpretato per secoli il potere imperiale innalzato ai vertici dell'Europa, nonché il soggetto assiso su parecchi popoli circosvicini, con ramificazioni a dir poco tentacolari⁶.

Eppure, in quanto Austria, a sua volta divisa in superiore e inferiore, la signora della cosiddetta Mitteleuropa non è stata mai un regno e nemmeno un elettorato del *Reich* (salvo passare allo *status* imperiale in età napoleonica), bensì un pur prestigiosissimo ed unico arciducato. Peraltro quello asburgico si configurava come un assetto plurinazionale, con note insofferenze ungheresi e non solo, mentre l'Austria in quanto tale avrebbe mantenuto le dimensioni che conosciamo, insieme alla coscienza nazionale immersa nella più grande identità germanica. Sicché, durante la ricordata età hitleriana - ma già alla Dieta di Francoforte - non sarebbe parsa così improponibile l'aggregazione viennese al resto della nazione tedesca unificata. In definitiva, l'Austria come Austria, malgrado il fantasmagorico passato, non risulterebbe poi tanto incomparabile rispetto a Baviera (12,4m) o Prussia, ambedue già regni e neanche di poco conto. Eppure Vienna resta l'unica ad esser dotata di piena sovranità, tanto da far invidia ai lontani e insofferenti scozzesi, per parte loro tuttora dotati di uno *status* regale, seppur a suo tempo votatosi all'abbraccio britannico.

Dal singolare *curriculum* dell'Austria possiamo peraltro attenderci a tutt'oggi una certa capacità di influenza sulle regioni circosvicine, a conferma di un'altra sfumatura dei rapporti di convivenza fra europei, ovvero della sussistenza di aree transfrontaliere dotate di una relativa omogeneità, dall'Alpen-Adria alle solidarietà baltiche, a non poche altre. Sempre in riferimento all'Austria vale ancora la pena di sottolinearne - con qualche complicazione per un'ipotesi di Unione sovranazionale - la politica di neutralità, che la associa a Svezia, Finlandia, Irlanda, Cipro, Malta, paesi almeno per ora non aderenti alla Nato, seppur nel contesto della Pesc e della Pesd della UE, da cui soltanto alla Danimarca è stato concesso l'*opting-out* in materia di difesa.

Al novero fin qui citato vanno infine aggiunte le singolari specificità del regno belga, ereditate dalla Gallia omonima in singolare intreccio lotaringico con Olanda e Lussemburgo, nonché quelle che associano due ulteriori, recenti stati membri, collocati l'uno alle estremità nordiche, l'altro sud-orientali

⁶ Sulla storia austriaca si vedano le istruttive considerazioni di Giuseppe Galasso in *Nell'Europa dei secoli d'oro: aspetti, momenti e problemi dalle guerre d'Italia alla Grande Guerra*, ed. Guida, Napoli 2012, p. 129 e ss.

dell'Unione: vale a dire la Finlandia, entrata nel 1995, e la Romania, accolta nel 2007. Per parte sua, il Belgio (10,7m, 30,5m.kmq, 21Mep), schiera una città che è stata una capitale d'Europa già all'epoca di Carlo V, ma al tempo stesso porta notoriamente in seno tutta la complicata storia delle Fiandre, o Paesi Bassi, caratterizzata dalla compresenza di popolazioni gallo-romane e germaniche, dall'appartenenza all'Impero e al ducato di Borgogna, non meno che dalle divisioni a carattere religioso, a seguito delle travagliatissime guerre confessionali della prima età moderna. Pertanto il Belgio, separatosi dalle Province Unite olandesi e rimasto sotto controllo asburgico austro-ispanico per poi cadere sotto quello francese, avrebbe finito per costituirsi in regno autonomo e sovrano nel 1830, ospitando in sé fiamminghi e valloni cattolici (affiancati dalla minoranza germanofona a conclusione della prima guerra mondiale).

Il quale assetto indipendente evidentemente non contrasta con il radicato legame fra i pur litigiosi stati nordico-lotaringici, testimoniato dalla sussistenza del Benelux, il trio cofondatore delle Comunità, né può far dimenticare che talune città dell'area – anche l'olandese Utrecht - sono state fin da epoche remote indicate dai filosofi e politici visionari dell'unità europea come sedi ideali delle comuni istituzioni trans o sovranazionali. Con l'odierna aggiunta, altrettanto lotaringica, della Strasburgo euro-parlamentare ed euro-giudicante (quest'ultima operante per il Consiglio d'Europa, ovviamente, collocandosi notoriamente a Lussemburgo la Curia della Ue).

Non un'unità statale con dignità di regno fin dal Medioevo, in ogni caso, il Belgio; non una solida entità spiccatamente nazionale giunta alla sovranità autonoma, o tanto meno ricongiuntasi in età risorgimentale. Caso mai uno stato di tipo federale con la vocazione a non far dimenticare del tutto la conformazione aggregativa delle Fiandre gallo-romano-fiammingo-germaniche sussistita fin agli esordi dell'età moderna. Tant'è che esso non risulta affatto immune al suo interno – ulteriore complicazione del quadro - da tensioni imitative delle pulsioni scozzesi o catalane. Eppure un asse portante degli equilibri europei, ancora il Belgio, che per le sue dimensioni e il certamente non breve radicamento storico-istituzionale può essere aggregato, scongiurando lacerazioni, agli stati "modello base" su cui in esordio.

Quanto alla Finlandia (5,3m, 338m.kmq, 13Mep), essa non ha mai costituito, benché caratterizzata etnicamente, un'entità sovrana, bensì un ducato interno alla monarchia svedese, per poi diventare, inizi dell'Ottocento, granducato dell'impero russo, sia pure con caratteri di autonomia e con una propria costituzione, che metteva le basi per il traguardo dello stato nazionale sovrano. Quest'ultimo veniva raggiunto alla fine del primo dopoguerra novecentesco, con tutte le tensioni successive fra tendenza filotedesca e

condizionamento sovietico, perdurato fino alla caduta del Muro. Ed anche oggi, si sa, le folate da Est non mancano. Ciononostante, la Finlandia, alla fin dei conti, potrà vedersi inserita nel modello *basic* come il Belgio.

Lo stesso dicasi, seppure con consistenza demografica assai più corposa e con vicende storiche nettamente diverse, per la Romania (21,5m, 237,5mkmq, 32Mep). Frutto dell'unificazione ottocentesca di Valacchia, Voivodina e Transilvania, unite da un'affinità secolare pur nella distinzione fra voivodati e malgrado la secolare soggezione alle potenze circonvicine, l'erede del popolo daco-romano, di obbedienza cristiano-ortodossa, si presenta con una forte identità nazionale. Il che non può tuttavia far dimenticare sia la sussistenza all'interno dello stato di consistenti minoranze ungheresi, tedesche e turche, sia le ingenti ramificazioni della comunità romena (ben 9 milioni) insediate soprattutto in Moldavia, a seguito delle ingerenze sovietiche, ma anche altrove nei Balcani. Una riprova, su cui si tornerà sopra, delle complicazioni etniche assai diffuse, e aggrovigliate ancora un po' di più quelle belghe, riscontrabili nell'area orientale dell'Unione.

Nel complesso, per chiudere sul punto, dodici paesi membri, più la complessa Romania, oltretutto albergatrice di fitte entità zigane, rispondono alla tipologia "ottimale" sovraindicata, cui potrebbe aggiungersi anche la Polonia, se non fosse per le dimensioni, che la inseriscono fra i pezzi grossi dell'insieme, e per i noti scambussolamenti territoriali, di evenienza novecentesca, su cui si richiede un minimo di approfondimento.

Piccolo è bello? Non necessariamente, salvo ritocchi elvetici

Se le entità fin qui citate rispondono in maniera, esageriamo, "ottimale" alle caratteristiche dell'assetto di tipo federale tortuosamente perseguito dalla Ue - e lasciando stare per ora che i tre più importanti, almeno per dimensioni, stati "fondatori", dicesi Francia, Germania, Italia, non rientrano nel novero - si venga ora ai primi casi di maggiore criticità.

Il Lussemburgo, di minime dimensioni (0,5m, 2,5m.kmq, 6Mep), ha il merito o la fortuna di essere l'unico ducato di origine imperiale conservatosi tale fino ai nostri giorni, pur essendo passato da una subordinazione all'altra, l'ultima all'Olanda ottocentesca, tanto da giungere alla dignità di stato nazionale sovrano fondatore delle Comunità europee. Ma non solo, giacché gli esponenti del Lussemburgo hanno ripetutamente svolto incarichi importanti (cuscinetto fra i grandi?) nel contesto comunitario e dell'Unione, come capita sovente ai cosiddetti "paesi piccoli", specie se aderenti al Benelux. Eppure, sarà possibile definire stato sovrano, e magari nazionale, il Lussemburgo? Certo, non va dimenticato che la nativa dinastia, si pensi a Carlo IV, quello della Bolla d'oro, quello che lo eresse a ducato, sedeva sul trono imperiale già in pieno

Medioevo, più o meno come Jean-Claude Juncker a Palazzo Berlaymont di questi tempi. Però, obiettivamente, come entità statale a tutti gli effetti, il granducato (divenne tale al congresso di Vienna) può sollevare qualche quesito, insieme alle altre qui di seguito in elenco.

La Slovenia (2m, 20,2m.kmq, 8Mep), per esempio, corrispondente in buona parte al ducato di Carniola, ha sempre costituito un *Land* slavofono dell'Austria (mentre la parte litoranea apparteneva a Venezia), mai rettosì come stato autonomo, per poi accorparsi alla neonata Jugoslavia nel 1918. Indubbiamente la repubblica con a capo Lubiana è da considerarsi uno stato sovrano, riconosciuto a livello internazionale dopo la fine dei regimi comunisti, ma altrettanto indubbiamente rappresenta un serio problema, in compagnia degli stati riemersi dalla dissoluzione della federazione jugoslava. Come accennato, qualora tutti costoro, *in una* con l'Albania, dovessero entrare nell'Unione alle condizioni istituzionali attuali, si troverebbero a disporre di un'enorme presenza numerica nelle sedi strategiche e di tali possibilità di contrattazione (a esser buoni) da far temere l'importazione della balcanizzazione nel cuore dell'Unione. Tanto per fare un esempio, e pur calcolando per approssimazione: qualora la Jugoslavia fosse entrata unitariamente dalle parti di Bruxelles, con 23,7 milioni di abitanti avrebbe avuto diritto a 30 deputati e poco più, laddove, ad oggi, Croazia e Slovenia, da sole, con 6 milioni e qualche cosa, ne contano 8 più 11, vale a dire 19.

Per non parlare ancora una volta dei giudici della Suprema Corte, quella che decide sulle sorti di tutti noi in decisive materie, e a cui ci si inchina con venerazione, i quali giudici della Curia di provenienza transadriatica diverrebbero circa un quinto di tutto il consesso. Sempreché, naturalmente, una Bosnia Erzegovina, per dire, si mantenga unita o non prevalgano al suo interno gli imitatori degli indipendentisti scozzesi. A ciò si aggiunga la debolezza, salvo eccezioni, delle tradizioni politico-amministrative di tipo democratico dell'area balcanica. Peccato tuttavia che le classi dirigenti europee, specie talune a noi prossime, continuino a perorare senza "ni" e senza "ma" la causa dell'allargamento. Peccato anche che illuminate figure insistano nel considerare il Parlamento europeo della proporzionalità degressiva come il vero interprete della volontà generale dei cittadini europei "uti singuli". La corte federale tedesca, come già detto, non è d'accordo. Sarà anche perché, fatte le debite proporzioni con la Slovenia, la Germania dovrebbe disporre di ben 320 deputati europei, non degli attuali 99 (e l'Italia di 240, non 72).

Se poi dalla costa adriatica ci trasferiamo a Malta (0,4m, 316kmq, 6Mep), lo smarrimento può farsi ancora più intenso, ancor più che con il Lussemburgo. Ma sul punto istituzional-quantitativo ci si è ormai soffermati abbastanza. Difficile negare che sotto il profilo storico, Malta disponga di una sicura

identità, per lo meno geografica, di fatto anche politica, seppure riconosciuta come sovrana soltanto nel 1962, a conclusione della multisecolare soggezione alle più diverse potenze del sud e del nord, dell'est e dell'ovest (ordine cavalleresco compreso) dai credi alquanto distanti fra loro. Ad oggi, sul piano formale delle prerogative di potere, non sussiste differenza fra Malta e la Germania all'interno della Ue. Giusto nel Consiglio, per ripetersi, il principio di proporzionalità rispetto alla popolazione mantiene una certa, consistente importanza. Il che tuttavia non impedisce che anche in quella sede l'oscillare della Valletta da una parte o dall'altra possa talvolta fare la differenza per la sorte di 500 milioni e passa di europei. Per non accennare poi ai 6 europarlamentari isolani, espressione di 400 mila cittadini in tutto (per eleggerne uno solo in Italia o in Germania ce ne vogliono più di 800 mila), i quali cittadini potrebbero risultare influenzabili senza troppo sforzo, magari sotto l'incantamento di un paese "pezzo grosso", orientando così il non minimale pacchetto dei propri rappresentanti verso una direzione o verso l'altra. Sempre che poi il "pezzo grosso" non provi a fare lo stesso anche con altri *minipartner*, fortunati portatori di tesoretti dai 6 agli 8, agli 11 euromembri, perché la cosa potrebbe risultare decisamente avvincente.

Si vorrà allora, con questo, mettere in dubbio il diritto di Cipro (0,8m, 9,2kmq, 6Mep) a costituire un altro stato nazionale sovrano? In effetti qui la complicazione è massiccia. Per un verso, va riconosciuta l'esistenza di un regno cipriota fin dal 1195, nell'età delle crociate, per poi passare sotto Venezia a fine Quattrocento e sotto il turco circa un secolo dopo. D'altro canto, come è noto, l'indipendentismo isolano avrebbe aspirato all'unificazione con la Grecia, evento frustrato dalle potenze maggiori. Inoltre, ed è altrettanto risaputo, anche il tentativo di creare uno stato unitario, in grado di garantire la minoranza turca, è fallito definitivamente nel 1975 con la creazione di uno stato turco-cipriota insediato in metà dell'isola della beltà cipriota, previa occupazione ad opera della Turchia.

A farla breve: aggiungendovi anche le note cointeressenze bancarie russe nell'isola, anzi, nella mezza isola greco-cipriota, è proprio sicuro, oltre che saggio, assicurare alla minima, divisa, condizionata Cipro tutte le prerogative di stato nazionale sovrano dell'Unione? Da questo punto di vista, il mantenimento dello schema intergovernativo, in cui ogni membro risulta dotato di evidenti poteri di veto e di condizionamento, a dispetto di un legame a crescente vocazione sovranazionale (si pensi alla moneta), appare presumibilmente pericoloso, *in primis* per gli interessi legittimi dei cittadini europei e dei paesi membri. Non a caso, sempre dalla Goulard, parlamentare francese, eppure abbastanza coraggiosa da parlare a nuora perché suocera parigina intenda, è giunto in proposito un irriverente commento: "Sacraliser la souveraineté

nationale revient à émettre le pouvoir de décision” (p. 32). Sicché, obiettivamente, il punto andrebbe di sicuro passato al vaglio, con la dovuta circospezione ed auspicata volontà di riforma.

E si venga ora alla *intriguing* realtà delle repubbliche baltiche. Per la verità, difficile negare alla pur piccola Lituania (3,3m, 65m.kmq, 11Mep), uno *status* consolidato nel tempo che la avvicina in parte ai paesi di taglia media, cioè quelli aventi le caratteristiche che diremmo giuste per un assetto equilibrato dell’Unione. Ma sarà poi conveniente, detto *per incidens*, riconoscere all’Olanda solo 26 eurodeputati, ovvero poco più del doppio di quelli di Vilnius e dintorni, a fronte di una popolazione 6 volte superiore? Sia come sia, proseguendo nella ricognizione storico-politica, l’identità nazionale lituana, con relativa statualità, benché scombussolata fra Polonia e Russia in età moderna e contemporanea, e benché poco nettamente delineata nei suoi confini territoriali, risulta riconosciuta fin dall’età medievale, con momenti di notevole fortuna, seppure in stretta unione con il regno polacco. Sicché una presenza nel futuro Senato dell’Unione - con qualche considerazione aggiuntiva, da lasciare in fondo a questa esposizione - le spetta decisamente, senza obiezioni.

Viceversa, risalendo lungo le coste orientali del Baltico per giungere a Riga, che con 717 mila abitanti conta da sola per un terzo dei cittadini della Lettonia (2,3m, 65m.kmq, 8Mep), oltre ad incappare in un altro diritto di veto e via discorrendo, si stenta non poco a trovare un’identità istituzionale (per non dire della sovranità) radicata e perpetuata nel tempo, con l’eccezione del piuttosto ristretto ducato di Curlandia, al solito conteso per secoli fra Polonia-Lituania, Svezia e Russia, insieme al resto di quella che si chiamava *Confoederatio Livoniana*, medievale opera di aggregazione dell’Ordine teutonico. Detto con tutto il rispetto, beninteso, per Riga città anseatica e sede di un arcivescovado di notevole autorevolezza. Quanto all’identità linguistica, sicuramente caratterizzata, emergono forti affinità - lasciando stare il circa 30%, non poco, di minoranza russa - con quella dei cugini lituani, giunti anch’essi al riconoscimento dell’identità nazionale e statale alla fine della Grande Guerra. Peccato che nel 1940, dopo coraggiose renitenze e subendo tanto incursioni tedesche che crudeli repressioni, le due cugine finissero sotto il dominio russo sino alla caduta del Muro, di conserva con i baltici estoni.

E precisamente a questo punto, proprio in riferimento all’Estonia (1,3m, 45m.kmq, 6Mep), sopravviene un ulteriore conforto alla colpevolizzazione goulardiana della sovranità nazionale, additata come responsabile dell’*émiettement* dei processi decisionali dell’Unione. Ad oggi popolato da poco più di un milione di persone, disteso attorno a Tallin anseatica, un tempo soggetto all’obbedienza danese prima di venire affidato all’ordine teutonico, per poi cadere, in compenetrazione con la Livonia (a sua volta parte della

Lettonia), sotto la dominazione svedese e russa, il paese delle 1500 isole e isolette, pur identificandosi con un'etnia, gli Esti, già segnalata da Tacito, e pur avendo lingua propria, non baltica, bensì ugro-finnica (con 25% di minoranza russa), non ha mai rappresentato un soggetto politico sovrano sulla scena europea. Salvo fra le due guerre. E salvo divenire tale all'interno dell'Unione. Ciononostante, malgrado l'aggiungersi di montanti turbolenze rivendicative russe sugli antichi soggetti, un dibattito in argomento resta a tutt'oggi davvero somnesso.

Senza voler procedere oltre, e guardandosi bene dal disconoscere la legittimazione delle identità statuali di ognuno dei 28 (passibili di accrescersi), si può tuttavia presumere che una ricognizione della realtà cantonale svizzera, con le sue differenziazioni fra cantoni e semicantoni⁷, possa contribuire ad aiutare la riflessione sulla complessità dell'aggregato di stati costituito dall'Unione, incentivando al tempo stesso il flusso di proposte miranti a renderne più coerenti le istituzioni.

Giacché, in effetti, ove non si ritenga la complessità non equilibrata essere addirittura una risorsa dell'Unione, basterà soffermarsi sull'ultimo, o pressappoco, degli stati alquanto eccentrici dell'insieme, vale a dire la repubblica di Slovacchia (5,4m, 48,8m.kmq, 13Mep). Di per sé, in effetti, ovvero per le sue dimensioni, la nazione guidata da Bratislava (*alias* Presburgo o Possonia, cioè Poszony, a un passo da Vienna, capitale del regno di Ungheria per più di 300 anni, causa l'occupazione turca di Buda) potrebbe anche annoverarsi fra le entità statali medie inserite nella prima categorizzazione. Tuttavia l'asburgica compagine, sempre la Slovacchia ovviamente, molto appetita dai germanici e tuttora con un 14% circa di minoranza ungherese, non soltanto non ha mai costituito uno stato che possa dirsi sovrano, bensì, come già accennato, si è trovata a far parte della Cecoslovacchia dal 1918 fino al gennaio 1993 (salvo parentesi indipendentistica, con benedizione hitleriana). Ciò significa che, una volta caduto il muro, e prima di entrare nell'Unione, essa ha concordato la secessione con la d'allora in poi repubblica Ceca per essere a quel punto cortesemente accettata nel novero degli stati nazionali sovrani, tanto in sede internazionale che a Bruxelles.

Praticamente quello che avrebbero voluto fare – non temiamo la ripetitività - gli indipendentisti del ben più caratterizzato regno di Scozia, eppure flagellati per questo da avversari e critici come pericolosi sovvertitori del Regno Unito e dell'intero ordine europeo. Il che produce, vale la pena di riconoscerlo, un qualche sintomo di smarrimento. Va da sé che non sarebbe

⁷ A parte l'inesistenza del diritto di veto, i sei semicantoni (anche se tale dizione è stata abolita, ma non il fatto) svizzeri hanno diritto ad un solo posto ciascuno nel Consiglio dei cantoni, mentre agli altri 20 ne spettano due.

stato facile impedire allora il disfacimento della pur amabile Cecoslovacchia, quasi come accettare oggi con gioia l'indipendenza scozzese. Tuttavia la vicenda ha contribuito a *émietter* ancora di più l'Unione, in quanto sede di sovranità nazionali decisamente poco disponibili, sia antiche che *parvenu*, a mantener fede all'impegno federale della pur capitale dichiarazione Schuman, da cui prese il via il processo di unificazione. A ben vedere, la prospettiva dell'ingresso nella Ue ha fatto sì che uno stato mai esistito come tale, la Slovacchia, diventasse preventivamente stato nazionale sovrano, per quanto modesto, con tutte le prerogative e privilegi annessi. Curioso: un progetto federale che incentiva la nascita di stati sovrani. Come minimo, il precedente ha costituito un incoraggiamento difficilmente contestabile per altri soggetti che intendessero, o intendano nutrire analoghe ambizioni indipendentistiche.

I pezzi grossi. Previa divagazione piuttosto lunga

Prima di procedere nella rassegna, varrà la pena di inserire qualche considerazione preliminare e complessiva ad un tempo. La vicenda storica dell'Europa odierna risulta notoriamente mostrare ai suoi esordi, ovvero nella sua origine alto-medievale, un assetto da *Respublica Christiana* sottoposta ad un vertice imperiale, a sua volta legittimato dal papato, oltre che affiancato dalla struttura ecclesiastica romano-cattolica ad ogni livello della nota piramide subsidiaria. All'interno di tale configurazione "repubblicana", seppur non priva di contraddizioni e smentite interne, l'Europa dell'unità religiosa, della lingua franca latina e degli intrecci socio-nobiliari sovranazionali vide costituirsi una serie di potentati intermedi, fra cui spiccavano quei regni o potentati ad essi paragonabili che abbiamo visto rappresentare, qualora perpetuatisi fino ad oggi, il modello di statualità "ottimale" per lo sviluppo federale dell'Unione nata a Maastricht.

In un certo senso, ma senza esagerare di molto, si può asserire che l'Europa medievale fosse più idonea, appunto, alla vocazione federale di quanto lo sia stata successivamente, ovvero, ed è un paradosso, nella fase della modernizzazione, del progresso culturale, scientifico ed economico, che ne avrebbe fatto un luogo privilegiato dello sviluppo di quella che chiameremmo attuale civilizzazione. Una fase caratterizzata, come è noto, dalla costituzione dei grandi stati "nazionali" sovrani, avversi all'assetto sacro-temporale universale e in grado di soggiogare in modo tendenzialmente assolutistico gruppi di regni e potentati autonomi preesistenti. Quasi come se la negazione del fattore unitario continentale, sia politico che religioso, magari con esperienze di *Konfessionalisierung* più o meno marcata, si sia rivelata promotrice di crescita sotto ogni profilo. Di qui una significativa contraddizione, che diremmo costitutiva, dell'intera vicenda europea, passata e presente.

Allo stato dei dati disponibili, per ricostruire almeno in parte le ragioni del disgregarsi della *Respublica* e dell'aggregarsi di blocchi più ristretti, ma più coesi ed omogenei, e dunque assai dinamici e innovatori, sia lecito osservare quanto segue, premettendo che si tratta di una sommaria ricostruzione, per la quale restano gradite osservazioni, contestazioni e integrazioni, al fine di renderla sempre più precisa ed attendibile. E pertanto le ragioni sarebbero:

a) la sussistenza di aree "nazionali" assai più ampie di quelle corrispondenti ai regni medievali, già note in età romana e riconosciute anche nei concordati e concili della Chiesa papale, quali la Gallia, l'Iberia, l'Italia, ovviamente la Germania, ma anche l'Inghilterra seppur con le sue complicità, o magari la Grecia, cui si è accennato, per non dire delle novità relativamente più recenti, quali l'insediamento ungaro o l'enorme distesa della realtà slava. In tale contesto non va peraltro dimenticata, a conferma delle non poche ambivalenze interne all'anima europea, la profonda *contaminatio* indotta dalle popolazioni germaniche, protagoniste delle "grandi migrazioni", sulle "nazioni" state soggette all'impero romano e pertanto latinizzate, pur restando diverse fra loro. Basti pensare, detto di sfuggita, al Portogallo visigoto, o a denominazioni assai significanti come "Lombardia" o "Inghilterra", ovvero al termine "Francia", la cui mutuazione dal tedesco non sembra risultare occasionale o ininfluente.

Di fatto, "la France" suona indizio di intrecci persino disorientanti fra identità gallica, latina e germanica, portando presumibilmente in sé la proiezione universalistica di una cultura "nazionale" che non disdegna di essere identificata con un nome e un popolo "altro", ovvero germanico, il quale ha avuto il merito di renderla sede e detentrica originaria della dignità imperiale nell'Occidente cristiano. Al tempo stesso non si può negare che il *limes Romanus*, sussistente spesso oltre il confine linguistico fra latinizzati e germanici (si pensi all'area renana o alla Baviera, lasciando stare, ma fino ad un certo punto, il vallo scozzese), abbia continuato a rappresentare un crinale non trascurabile fino ai nostri giorni. Tra l'altro, esso coincide, in linea di massima, con lo spartiacque delle divisioni confessionali consolidate nel continente dall'epoca dei conflitti di religione, a conferma del superiore radicamento di antiche strutture ecclesiastiche e politiche rispetto a quelle delle aree la cui più o meno forzata cristianizzazione (ed ingresso nella *Respublica* con riconoscimento dell'identità politica) avvenne nella prospettiva dell'anno mille, ovvero a secoli di distanza rispetto alle aree di cristianizzazione risalenti all'impero di Roma. Tanto da far risultare il mondo germanico come il più significativamente diviso sul piano confessionale, a dispetto della sua forte coesione etnico-identitaria.

b) l'esclusività di fatto – proseguendo nell'elencazione delle cause disgregatrici della *Respublica* - dell'attribuzione della carica imperiale alla *natio*

germanica propriamente detta, così come precocemente avvenuto dopo la divisione dell'eredità di Carlo Magno e l'insediarsi sul trono degli Ottoni. La guida della repubblica comune non costituiva dunque patrimonio di tutti, bensì appannaggio di una singola realtà di tipo etnico, sebbene non del tutto estranea, e pur tenendo conto che in astratto restava sempre possibile per un sovrano, presumibilmente francese, si pensi ai tentativi di Francesco I di Valois, riuscire ad aggiudicarsela. Sotto questo profilo, il rapporto fra potentati della *Respublica* e vertice imperiale - quand'anche di natura elettiva, come del resto era quello papale, e non formalmente "nazionale" - si poneva anche come antagonismo fra nazionalità, indebolendo la legittimazione del soggetto superiore. Si pensi alla retorica della Lega Lombarda e della battaglia di Legnano, tuttora parecchio in auge, benché l'opposizione al Barbarossa non comportasse il rifiuto dell'ordine imperiale, come sarebbe avvenuto nell'epoca del "risorgimento" delle nazionalità. In ogni caso, non si può negare che, per quanto l'imperatore restasse formalmente al vertice della piramide perpetuata ben addentro nell'età moderna (non si dimentichi la rinascita imperiale dell'età di Carlo V), e pur nel contesto di un intreccio che manteneva comunque forti elementi di pluralismo e di coesione interna, l'antica divisione fra i carolingi avesse parlato fin dalle origini la *Respublica*⁸. Un diffuso antigermanesimo si sarebbe peraltro rivolto anche verso l'Austria, rimasta al sommo di un impero multinazionale fino ai nostri giorni.

Quanto al regno di Francia, l'antagonismo nei confronti del vertice imperiale teutonico, pur provenendo da una dinastia "franca" ma sempre più identificata con Lutetia, ne avrebbe costituito un fattore motivante ed identitario decisivo. A rafforzarlo sarebbe spesso intervenuto l'appoggio, *divide et impera*, della Chiesa romana, impegnata a fronteggiare il potere imperiale utilizzando ove opportuno *la fille ainée*, al punto da passar sopra persino allo spiacevole episodio della detenzione avignonese. Di fatto, la formula "rex imperator in regno suo" risulta di emanazione parigina, non meno della tensione per il ristabilimento della frontiera sul Reno (ove non nascondesse ambizioni alla Luigi XIV o addirittura alla Napoleone) come compito persino

⁸ Non si può dimenticare a tale riguardo, e a titolo di esempio, che l'elemento determinante nella dieta elettorale imperiale restava il re di Boemia, ovvero il sovrano di un regno slavo, come conseguenza di complessi equilibri raggiunti fra le varie componenti della *Respublica*. Ciò non impediva che l'imperatore restasse tedesco, purché appartenente ad un potentato non membro della dieta elettorale, oltre che, si direbbe, geograficamente marginale, come i Lussemburgo e gli Asburgo. La definizione del Sacro Romano Impero quale appannaggio "della nazione tedesca" venne in ogni caso ufficializzata tardi, nel 1512, benché la rivendicazione della sua germanicità durasse ormai da secoli (cfr. ad esempio H. Schulze, *Storia della Germania*, Donzelli, Roma 2000, p. 34).

etico della monarchia francese, impegnata a recuperare alla *latinitas* i territori occupati dall'invasore teutonico.

Non solo, giacché il mito dello *nation* elaborato in Francia avrebbe finito per imporsi sulla cultura europea, insieme alla rivendicazione dei diritti individuali e politici che costituiscono la base delle attuali democrazie, in un intreccio di principi potenzialmente omologante l'intera umanità (su null'altro si fonda infatti lo stesso progetto di federazione europea), ma al tempo stesso atto a separare nettamente fra loro le singole comunità nazionali, in ossequio ad una sovranità assolutizzante, in quanto fondata sulla volontà generale spettante esclusivamente alla *nation*, appunto. Una complicazione protrattasi notoriamente fino ai nostri giorni, con la Francia particolarmente affetta dal fenomeno.

c) un terzo fattore tenacemente disgregatore della monarchia dantesca medievale può essere identificato nel progressivo ridimensionamento, anche culturale, subito dall'Europa continentale-imperiale, non meno che papale, rispetto a quella affacciata sull'Oceano Atlantico, per effetto di due eventi epocali, fra loro non privi di interconnessione: i) la pressione islamica da est e da sud, tale da paralizzare sia l'area mediterranea, sia i rapporti con l'Oriente. Un dato oggettivo, che inserisce l'avanzata ottomana, più tardi anche russa, tra gli agenti prioritari dell'evoluzione europea in senso che diremmo latamente occidentale; ii) lo sviluppo coloniale/commerciale verso nuovi mondi, con l'effetto congiunto di moltiplicare le risorse, le innovazioni tecnologico-produttive e il potenziale militare delle monarchie affacciate sull'Atlantico, non a caso le prime ad accelerare il processo di accentramento e riduzione di potentati minori, di etnicità affine, sotto le dinastie insediate nelle "capitali".

Peraltro, l'effetto della caduta di Costantinopoli rendeva ancora più aggressive ed invadenti rispetto alle altre le monarchie sud-occidentali, le quali, adducendo la necessità della crociata, si scontravano per il dominio sull'Italia (interagendovi i diritti imperiali e papali) con notevole sconvolgimento degli equilibri precedenti. Ad un siffatto sconfinamento concorreva il sistema stesso gerarchico imperial-feudale vigente nella *Respublica*, seppure in via di frantumazione, il quale autorizzava dinastie di rango superiore, qualunque ne fosse la nazionalità, ad assidersi su altri potentati ovunque si trovassero, vuoi per effetto di strategie matrimoniali, vuoi di autorizzazioni dall'alto (si pensi alle politiche papali verso il Mezzogiorno), vuoi di conflitti abilmente condotti. Anche il rafforzamento della casa d'Austria, per quanto geograficamente collocata a difesa della pressione turca, ma per ragioni non fortuite legatasi alla Spagna e alle Fiandre, può essere inserito in un simile contesto, oggi inquadrato dalla storiografia nella tipologia delle "monarchie composite".

d) la perdita dell'unità religiosa, la quale unità, al di là degli aspetti spirituali e dogmatici, agiva come fattore legittimante di un primo stato, quello ecclesiastico, diffusamente presente in tutta la *Respublica* e gerarchicamente subordinato al papato. Ne sarebbe derivato un processo di lungo periodo dagli effetti laceranti e destrutturanti soprattutto sul mondo tedesco e sulla tenuta dell'autorità imperiale. A ciò si aggiunga il progressivo, seppur lento decadere del secondo stato, o almeno dell'alta nobiltà – anch'esso espressione di una struttura sociale piramidale - come fattore di intreccio interetnico fra i ceti privilegiati della medesima repubblica, tale da attenuare sensibilmente le chiusure politico-nazionali.

e) il ruolo decrescente del latino come lingua franca, per effetto dell'estendersi dell'accesso alla cultura anche al di fuori del primo stato e il consolidarsi delle lingue nazionali come veicolo di messaggi letterari e successivamente anche scientifici. Paradossalmente, ancora nell'età di Carlo V, signore dell'impero della nazione tedesca eppur sempre sacro e romano, era proprio l'uomo di Gand a voler difendere l'uso del latino, imponendolo agli altri popoli progressivamente riluttanti ad accettarlo, italiani compresi, fra cui non ultimo il Bembo.

Sempre a proposito di lingua franca, vale la pena di ricordare che assai recentemente proprio il presidente tedesco ha riproposto il tema della lingua franca dell'Unione, in particolare dell'inglese. Un idioma, si può aggiungere, esemplarmente commisto di radice germanica e terminologie latine. Non solo, ma anche idioma emblematico di quel processo che ha portato l'Europa a trasferire le proprie esperienze e le proprie aspirazioni tanto democratiche che sovranazionali, o per lo meno unioniste, al di là dell'Atlantico. Al punto che il nuovo mondo di cultura anglosassone, a sua volta emancipato dalla casa madre, sarebbe divenuto il baricentro di una seconda Europa, in grado di ridondare sul vecchio continente e sui suoi dissidi insanabili per ricondurlo sulla strada sovranazionale, pena il tracollo verso forme imperiali di tipo autocratico tali da far impallidire gli Ottoni e i Barbarossa. Ciò detto, per concludere sul punto, il ricorso ad una lingua franca, a questo punto a vocazione mondiale (non si dimentichi al riguardo il ruolo dell'impero britannico), si direbbe fondamentale per recuperare la dimensione di una *res publica* senza per questo rinunciare ad un diffuso multilinguismo. La qual cosa richiede tuttavia un creativo impegno di studiosi, oltre che di garanti incaricati del rispetto dei non madrelingua, in un contesto di consapevole costruzione collettiva di tale patrimonio, cui fa invece attualmente riscontro, almeno nel nostro paese, un atteggiamento di indifferenza o di prona subordinazione per senso di inferiorità.

Di conseguenza: a occidente, al centro, a oriente

Per effetto dei processi qui sommariamente accennati, si può constatare come la storia europea centro-occidentale abbia registrato il precoce emergere del regno “nazionale” di Francia, di conserva con quello spagnolo e inglese, da considerarsi al tempo stesso come le maggiori potenze coloniali dell’età moderna e successiva. A tale proposito varrà la pena di sottolineare che di regni, appunto, si trattava, e di natura ereditaria: un’altra caratteristica che li distingue rispetto all’intreccio italo-germanico, su cui più oltre, ed anche alle monarchie elettive dell’Europa centro orientale. Quasi che lo *status* inferiore, di regni, a paragone con quello imperiale, abbia ancora una volta paradossalmente agito come fattore di precoce modernizzazione rispetto al vertice della *Respublica*. Fra i potentati occidentali, quello gallico risultava assai influente già in età duecentesca, tanto da far sì – perdono per l’abbozzo di sorriso - che l’attuale santo nazionale italiano, allora elevato agli altari, portasse propriamente il nome di “San Francese”, in un concorso di soddisfazioni commerciali paterne e presumibili ammiccamenti pontifici verso tanta potenza d’Oltralpe (nell’attesa del trasferimento ad Avignone). In breve, con la fine dell’età medievale il regno di Francia, sarebbe stato il primo a completare sostanzialmente, dopo alterni conflitti tanto interni che paneuropei, l’opera di assorbimento sotto di sé di altri regni e potentati, quali la Borgogna, l’Aquitania, la Provenza, la Normandia, la Bretagna, imponendo ben presto il comune idioma *d’oil* a tutto il territorio.

Di conseguenza, a farla breve, e pur tenendo conto delle ambizioni lionesi, pur non dimenticando la distinzione fra paesi *d’état* e paesi *d’élection*, pur constatando anche al giorno d’oggi i dilemmi interiori di una *nation* che non ha totalmente digerito la laicità rivoluzionaria, si deve comunque prendere atto della superiore compattezza dello stato sovrano francese, frutto di un precoce processo di unificazione ed accentramento che ha fortemente soffocato le precedenti realtà autonome sul territorio dell’antica Gallia. Tanto più che esse, a differenza del Regno Unito e in parte della stessa Spagna, non esprimevano una nazionalità nettamente diversa; benché, certo, *la Romanie* non mancasse di personalità e di idioma, come nemmeno la Navarra.

A ciò si aggiungano per rincarare, oltre al travolgente ed epocale Ottantanove, gli effetti delle vicende novecentesche, che hanno fatto della Francia una potenza vincitrice del secondo conflitto mondiale, assicurandole un posto privilegiato nel Consiglio di sicurezza dell’Onu e il possesso dell’arma nucleare. In pratica, cosa che non può mai essere dimenticata, e di sicuro non è trascurata a Berlino, all’interno di una Ue per quanto solidale esistono membri che possono potenzialmente distruggere gli altri, ma non viceversa. Anche recentemente è capitato sentire esponenti francesi ricordare il superiore *status*

“politico” della Francia rispetto alla pur economicamente egemone Germania. Di qui un’entità fortemente incardinata sul principio della sovranità nazionale, dell’eccezionalità della propria identità nel bene e nel male, nonché la più restia a riconoscere articolazioni sussidiarie al suo interno⁹.

A riprova, la vicenda dell’unificazione europea appare rivelatrice dell’atteggiamento francese, dalle contraddizioni addirittura vistose. Per un verso, infatti, a guerra finita, il senso di responsabilità verso l’intera Europa, sia pure promanante da un *leader* di estrazione lotaringica e ancora in assenza del potere nucleare, pareva confermare in positivo qualche rimembranza dell’antica proiezione paneuropea del regno franco, ovvero la coscienza dalla *primauté* della Francia erede della rivoluzione che aveva messo fine all’*ancien régime* nazionale ed europeo. Tant’è che la dichiarazione Schuman, decisamente più avanzata dei coevi disegni churchilliani promotori del Consiglio d’Europa, annunciava la federazione europea come caposaldo per una pace durevole, foss’anche da raggiungere con il notorio sperimentalismo funzionalistico (indizio di qualche reticenza *ab origine*) di marca monnettiana. D’altro canto, è di dominio pubblico la vicenda della caduta della Comunità europea di difesa del ’54, al pari del colpo mortale inferto al trattato costituzionale del 2004 ad opera del relativo referendum francese, per non dire d’altro.

Di qui, appunto, la pregnanza delle considerazioni autocritiche di una eurodeputata illuminata come la Goulard, ben consapevole che per non intaccare minimamente l’integrità dello stato nazionale sovrano si è preferito conferirla anche a mezza Cipro o alla minima Estonia (e il 25% di minoranza russa?) con le curiose conseguenze dalla medesima signora denunciate. Di fatto, la Francia, per non parlare dell’Inghilterra (che viene qui di seguito, ma per certi aspetti risulta meno indispensabile), costituisce il maggior ostacolo oggettivo ad un’integrazione sovranazionale, non meno che ad una riorganizzazione delle istituzioni dell’Unione che si dimostri più attenta alle realtà subnazionali degli stati più grandi. In breve, uno scoglio difficilmente superabile per la costruzione federale dell’Europa, benché la Francia stessa, *in primis* sul terreno economico, avverta una certa dipendenza dal *coté* orientale dell’antico regno franco.

Peraltro si possono comprendere le perplessità di Parigi, già percepibili dai comportamenti del presidente Mitterrand in occasione della caduta del Muro, di fronte ad una riunificazione della Germania che l’avrebbe nuovamente posta in una posizione di superiorità demografica ed economica sul continente, aprendole al tempo stesso grandi spazi di influenza sul versante

⁹ Significative a tale proposito le pagine introduttive, ma anche il testo nel suo insieme, di Pierre Chaunu, *La France*, Laffont, Parigi 1982.

orientale, con immaginabili tentazioni di egoismo e primazia nazionale. Lo stesso trasferimento della capitale a Berlino, deciso nel '91 e preferito rispetto al mantenerla a Bonn, confermava la temuta tendenza, da taluni considerata mirante ad instaurare l'Europa tedesca, non a completare il processo verso una Germania europea. Un dilemma, in effetti, non ancora pienamente chiarito, pur nelle assicurazioni del governo, in verità tentennanti, di voler completare il processo di unione politica europea.

Proseguendo ora al di là della Manica, quanto ai dati dei tre "paesi grandi" di antica unificazione, mettendoli uno vicino all'altro, si annota: Francia (64,3m, 550m.kmq, 74Mep); Gran Bretagna (61,7m, 244,8m.kmq, 73Mep); Spagna (45,8m, 504,7m.kmq, 54Mep).

Della vicenda del reame inglese, caratterizzata da una maggiore continuità non solo formale rispetto all'Europa di *ancien régime*, sono risaputi la gradualità e il relativo rispetto per i regni di età medievale dalle marcate identità etnico-nazionali con cui è sorto, lo dice il nome stesso, il Regno Unito¹⁰. Peraltro va constatata una sostanziale diversità numerica fra la popolazione inglese e quella di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, in un rapporto fra più di 50 milioni da una parte e circa 10, se non meno, complessivi dall'altra. Di fatto, la componente propriamente inglese è molto consistente e al momento gestita alquanto unitariamente, se è vero come è vero che una regionalizzazione del territorio anglosassone è iniziata soltanto per effetto della spinta del trattato di Maastricht a valorizzare le regioni europee. Anche in questo caso, dunque, sia pure con modalità diverse rispetto a quelle francesi, malgrado le piccole entità di contorno, si deve registrare all'interno dell'Unione la presenza di un soggetto etnico-politico, un *regnum*, diremmo esorbitante rispetto agli altri soggetti "ottimali" ereditati dal Medioevo¹¹.

A tale ridondanza si accompagnano lo *status* internazionale paragonabile a quello francese, con in più il legame con il Commonwealth (in varie parti del quale la regina è ancora formalmente sovrana), per non dire della relazione speciale con gli Usa, a far sì che la Britannia resti difficilmente comprimibile nelle dimensioni di un membro fra gli altri all'interno dell'Unione. Non a caso la tentazione di uscirne resta assai forte, se è vero, come è vero, che un referendum è già stato annunciato in proposito. D'altro canto, l'Inghilterra non risulta così essenziale quanto la Francia ad un'Unione maggiormente integrata,

¹⁰ I termini Stati Uniti, Regno Unito, Province Unite, come anche precedentemente *confoederatio bohemica*, la stessa confederazione svizzera rivelano una concezione dello stato non centralizzato e garante delle sue diversità substatuali.

¹¹ L'unitarietà del territorio del Regno d'Inghilterra è stata rivendicata esplicitamente dalle componenti della società inglese che si riconoscono nella specificità del suo assetto istituzionale tradizionale, incentrato sul "King in Parliament".

secondo quanto confermano i suoi vari *opting-out*, anche se per la sua notoria affidabilità istituzionale e i meriti acquisiti nel secondo conflitto mondiale è sempre bene, opinione personale ma non solipsistica, che Londra resti associata alla casa comune.

Venendo ora al terzo regno occidentale, la Spagna, nato da accorpamento di regni precedenti, un'ulteriore particolarità nasce dal suo esser stata a lungo occupata dai "mori". Sicché, nell'area centro settentrionale troviamo Galizia (2,7m), Catalogna (7,5m), storicamente legata all'Aragona (oggi comunità autonoma), Paese Basco (3,0m), stato a suo tempo regno di Pamplona, poi Navarra, in parte assorbito dalla Francia all'epoca di un sovrano navarrino disposto a scambiare una messa per Parigi, e ovviamente Castiglia (suddivisa in due comunità). Viceversa, nella zona meridionale, è più arduo individuare delle entità politiche subnazionali del tipo che si è definito "ottimale". Peraltro, come è di conoscenza comune, la Catalogna si è associata alla Scozia per le aspirazioni all'indipendenza e al riconoscimento come stato nazionale sovrano all'interno dell'Unione. Una divisione della Spagna con il distacco della Catalogna (che si tratti davvero di una nazionalità autonoma?) finirebbe per sminuire uno "stato grande" senza assicurare un riequilibrio complessivo incentrato su stati "ottimali", ma al tempo stesso incentivando altre parti d'Europa alla prospettiva separatista. Difficile negare tra l'altro che lo stesso Paese Basco non esprima una nazionalità ben definita.

Nello spostarsi ora nell'Europa centrale, si lascino a margine gli eredi della Lotaringia, di cui, pur nei limiti, si è detto (ma parecchio resterebbe ancora da dire su Alsazia, Lorena e perché no? Franca Contea). Nell'area, la nuova tipologia di stato nazionale "grande" è quella ereditata dall'esaurimento del *complexum Romano-Germanicum*, che ha a lungo tenuto intrecciate sia Italia che Germania, portandole all'unificazione soltanto in età risorgimentale. Un'unificazione basata in ambedue i casi, sia pure con importanti diversità regionali, su una sostanziale unità etnico-psico-culturale, forse ancora più forte in Germania (82m, 356,8m.kmq, 96Mep) che in Italia (60m, 301,2m.kmq, 73Mep). Da notare in proposito, pur con eccezioni e temperamenti non trascurabili, la tradizione praticamente ininterrotta di indipendenza e di condizione diremmo di superiorità del mondo tedesco nei confronti del resto dell'Europa, peraltro sempre memore del lascito identitario di Teutoburgo, rispetto alla vicenda di sottomissione e "contaminazione" dell'Italia, malgrado la risorsa della presenza del papato, oltre alla creatività artistico culturale¹².

¹² Naturalmente non si deve dimenticare l'epoca di forte influenza francese sulla Renania dopo la pace di Westfalia, né il ricordato condizionamento della Boemia sugli equilibri imperiali e nemmeno, ovviamente, l'umiliazione napoleonica, da cui uscì tuttavia rinnovato il sentimento di unità nazionale, con forti tinte nazionalistiche ed identitarie.

Quanto alla debordante presenza costituita dall'impero asburgico, imperniato sull'Austria già ricordata, questa sarebbe giunta all'esaurimento con la prima guerra mondiale, che segnò il realizzarsi completo (ben oltre Trento e Trieste) del processo di liberazione delle nazionalità nell'Europa centro-orientale.

In effetti, a dispetto delle evidenti disparità, o forse anche in forza di esse, un reale viluppo ha tenuto per secoli intersecata l'Italia con l'Impero, stanti le sovranità del secondo sulla prima, insieme alle prerogative del romano pontefice, peraltro signore territoriale, insistenti sulla realtà istituzionale tedesca. Sicché, per quanto riguarda l'Italia, la reciproca intersezione, nel consentire alla penisola il progressivo costituirsi di importanti principati nello schema che potremmo definire della pace di Lodi, non ammise né un'unificazione nazionale vera e propria - pur in presenza di forti fattori di coesione già evidenti a personalità come Dante e Petrarca - e nemmeno la consacrazione di regni, lasciando stare ovviamente il regno d'Italia longobardo, o anche quello carolingio, ben presto appassito.

Ovvero, volendo aggiustare il tiro: la constatazione è valida per il nord e il centro dell'Italia. Nel Mezzogiorno sussistettero invece due regni, dovuti all'antica appartenenza bizantina, con il concorso della perenne rivalità papato-imperatore. Di fatto, come accennato, il pontefice romano, per quanto portatore di universalità spirituale e fautore di unità politica a vocazione imperiale, contrastava l'egemonia tedesca, penetrata sino in Sicilia, anche con dosi di sentimento nazionale e ricorrendo ad aiuti esterni alla penisola. Di qui, dunque la spartizione fra regno di Sicilia e regno di Napoli, ambedue infeudati alla Chiesa ed affidati a dinastie francesi o iberiche, con in più il regno di Sardegna di marca aragonese, dal non piccolo merito di aver conferito stato regale al Piemonte, ma soltanto nel diciottesimo secolo.

Ciò detto, concorrendovi il compimento relativamente recente dell'unificazione italiana - avvenuta con criteri accentratori alla francese, per non dire del fascismo, ma successivamente corretta con una decisa regionalizzazione, seppure attualmente in fase di contenimento sul piano dell'autonomia finanziaria - è possibile ancora identificare nella penisola parecchie delle entità autonomistico-dialettali già presenti nel Medioevo e perpetuatesi in notevole continuità sino alla creazione del regno ottocentesco. Sia per dimensione che per consistenza numerica molte corrispondono, specialmente al centro-nord, ai criteri "ottimali" più volte citati: si pensi al Piemonte, alla Lombardia, al Veneto (in concorrenza con una Padania decisamente più generica), alla Toscana, ma anche alla Sicilia o alla Sardegna, peraltro contraddistinte, come tutto il Sud, da una diversità marcata rispetto all'Italia della prolungata subordinazione (spagnoli interferendo) all'impero romano-germanico, poi voltosi in austriaco. Maggiori difficoltà, in tema di

continuità autonomistico-istituzionali, si incontrano a proposito dell'antico stato della Chiesa, disteso fra l'Emilia e la Ciociaria, ed anche della Puglia o della Calabria, nei loro rapporti con Napoli.

Trasferendosi invece al di là delle Alpi, ovvero in Germania – uno stato di nascita ottocentesca con aspirazioni neoimperiali, ma *funditus* ricostruito, con evidente concorso anglosassone, dopo il disastro della guerra mondiale, nonché decisamente ridimensionato rispetto alle epoche di massima espansione - la costituzione federale manifesta evidenti rimembranze rispetto ai pluralismi del passato sacro-imperiale. Vale a dire per un assetto composto da potentati di consistenza europeisticamente "ottimale", nessuno con dignità di regno ma pur tali da costituire solidi principati, elettorali e non, quali la Baviera (diventata regno nel 1806), la Sassonia, il Brandeburgo-Prussia (non a caso il primo a diventare regno nel 1701, peraltro in subordinazione feudale all'imperatore), il Palatinato e via dicendo, cui si aggiungeva la presenza di città-stato. Qualcosa di non dissimile, a ben vedere, dai *Land* attuali, seppure con comprensibili mutamenti. Qualcosa inoltre, che fa venire in mente certe affermazioni dell'Abbé de Saint-Pierre¹³ solo apparentemente sorprendenti: a suo avviso il bello dell'impero tedesco era quello di far vivere in pace tanti potentati autonomi, tenuti insieme da regole e istituzioni comuni.

In definitiva, Deutschland e Italia, pur avendo inseguito le monarchie occidentali nel processo di unificazione nazionale, mantengono in linea di massima un assetto non incompatibile con i pluralismi subnazionali della repubblica cristiana, ovvero una potenzialità di affinità di natura istituzionale fra le proprie componenti regionali e quei membri dell'Unione in questa sede definiti "ottimali". Sui due paesi, del resto, magari anche con un minimo di amarezza, non grava nemmeno la responsabilità privilegiata di possedere uno *status* internazionale e militare di serie A, essendo usciti ambedue sconfitti dall'ultimo conflitto mondiale. In aggiunta, nelle loro costituzioni, salve fatte le garanzie di democraticità, è accolta positivamente la possibilità di passaggio verso assetti di sovranazionalità europea.

Traslando ora verso oriente, il quadro presenta ulteriori particolarità per quanto attiene alla complessa interazione fra nazionalità e statualità. Ebbene, nell'Europa centrale e occidentale, come si è detto, le grandi quanto antiche affinità etnico-linguistiche (gallici, italici, germanici, iberici, salvo il renitente Portogallo, e Benelux o scandinavi eccependo) hanno spinto prima o poi verso il superamento del pluralismo medievale e il progressivo coincidere dei due fattori. Altrimenti deve constatarsi invece a proposito della sterminata realtà

¹³ Cfr. "Prefazione" del "Progetto per rendere la pace perpetua in Europa", in Daniele Archibugi, Franco Voltaggio (a cura di), *Filosofi per la pace*, Ed. Riuniti, Roma 1991, p. 50.

slava. Anche a voler escludere Russia, Bielorussia ed Ucraina, e pur tenendo conto dei ripetuti intrecci dinastici o reciproche sottomissioni egemoniche, il processo unitario in linea di massima non è avvenuto. Senza dubbio, il fascino della "Slavia" ha vissuto una sua stagione di avvincente suggestione soprattutto nel corso dell'Ottocento, ma non solo. Né si può negare che la stagione dell'impero sovietico si sia nutrita anche di questo. E tuttavia le particolarità nazionali sub-slave, concorrendovi l'attrazione verso l'Occidente e i riconoscimenti di *status* regale ottenuti dalla *Respublica* in piena età medievale, hanno nettamente prevalso. Per di più, come già ripetutamente accennato, anche recentemente non solo la Cecoslovacchia si è scissa in due al cadere della cosiddetta cortina di ferro, ma il tentativo novecentesco di dar vita almeno alla Jugoslavia ha fatto fallimento, in un mare di sangue oltretutto, con i pericoli di esportazione della balcanizzazione verso il cuore dell'Unione di cui si è parimenti detto.

Da questo angolo visuale, ovvero della ritardata "modernizzazione" del mondo centro-orientale, che ha impedito gli accentramenti nazionali pan-slavi, salvando invece dei "regni" di dimensioni "ottimali", possono trarsi due deduzioni. Primo, l'Europa centro-orientale è più idonea, almeno in astratto, ad accettare un'Unione federale, in quanto non presenta blocchi nazional-sovrani di dimensioni vistose. Secondo, mantenendosi l'approccio confederale (in verità non poco apprezzato nell'area, stanti i ricordi del regime sovietico) e per di più applicandolo anche ai paesi microscopici, l'Unione europea rischia non già di diventare un solido aggregato sovranazionale, quanto piuttosto di bloccarsi nell'impotenza¹⁴. Un discorso a parte, ovviamente, meriterebbe l'Ungheria, "ottimale" sicuramente, eppure carica di pericolose insofferenze, se non altro per la questione delle minoranze magiare distribuite nei paesi circonvicini, conseguenza di penalizzazioni postbelliche che incoraggiano, non da sole, atteggiamenti pesantemente nazionalistici dalle parti di Budapest.

Ciò detto, un occhio di riguardo va ora rivolto, come premesso, alla repubblica di Polonia (38,1m, 312,6m.kmq, 51Mep), che si direbbe parimenti "ottimale", anche per l'origine riconducibile alla *Christianitas* medievale, ma con una consistenza demografica che ne fa uno stato "grande" pur in assenza di accorpamenti di "regni" preesistenti. Non pare che in essa sussistano infatti le Scozie, o le Baviere, o le Sicilie rilevabili altrove. La sua storia, caso mai, al di là di una radicata coscienza identitaria, rivela esperienze di confederazione con stati circonvicini, anche di lingua diversa, come la Lituania, ossia con quei

¹⁴ Algirdas Šemeta, commissario europeo uscente, benché appartenente ad un paese come la Lituania, che della situazione potrebbe avvantaggiarsi, ha recentemente notato come l'esercizio del diritto di veto ostacoli grandemente i processi decisionali dell'Unione.

popoli che la separano dalla minacciosa Moscovia. Semmai, verso la Polonia risultano essersi rivolte le mire soggiogatrici e spartitorie dei potentati più importanti dell'area centro-orientale, ovvero, appunto, la Moscovia medesima, il Brandeburgo-Prussia e l'Austria asburgica. Alla fin fine, come già osservato, a prevalere sulle aggregazioni/subordinazioni di tipo imperiale sono intervenute le aspirazioni indipendentistiche ed autoreferenziali delle nazionalità in buona parte sub-slave, Polonia compresa, collocate nell'area. Con alcune particolarità, tuttavia, passibili di ingrigire non minimalmente le prospettive di una coesistenza indisturbata. Tali incongruenze sono il risultato dell'intersecazione della wilsoniana primavera delle "nazioni", rigogliosamente fiorita a conclusione del primo conflitto mondiale, con i drastici adattamenti introdotti a conclusione del secondo. E con in più le "code" seguite alla caduta del Muro.

Vale a dire: a) confini polacchi e ucraini spostati verso ovest a danno della Germania e a vantaggio della Russia, sia pure con il paradossale temperamento comportato da ingenti trasferimenti di popolazioni, altrimenti destinate a trasformarsi in insofferenti minoranze etnico-linguistiche desiderose di ricongiungersi con la madrepatria. La qualcosa non impedisce notevoli tensioni e miraggi di ritorni alle proprie origini, forse anche più intensi rispetto a quanto si percepisca qua e là a proposito dei Sudeti, ovvero dell'Alto Adige; due) sussistenza in ogni caso di minoranza etnico-linguistiche consistenti all'interno di quasi tutti i membri orientali della Ue (con l'Ungheria, lo si è detto, indispettita *a contrario*); c) persistenti appetiti dell'odierna Russia nei confronti di stati, soprattutto baltici, ma anche slavi, quali l'Ucraina, desiderosa in maggioranza di aderire all'Unione, o la Moldavia, divisa fra romeni e presenze ucraine e russe, nonché, soprattutto, tornando di nuovo sul Baltico, verso quella parte della antica Prussia orientale che ha per capitale Kaliningrad (la Koenigsberg di Immanuel Kant) e che resta ancora come una sorta di cuneo soggetto a Mosca all'interno del territorio della Ue.

Volendo esprimersi con una certa franchezza, nella componente orientale dell'Unione si presentano tuttora fattori di instabilità che come minimo ne sconsigliano una sovrarappresentazione all'interno della struttura istituzionale comune.

Riassumendo

L'estrema disparità di dimensioni fra gli stati dell'Unione, accompagnata dallo squilibrio esistente fra il numero di membri, con relativa popolazione, dell'Europa centro-occidentale rispetto a quelli della zona orientale-insulare di recente acquisizione, per non parlare del "pericolo" di ulteriori allargamenti, consiglia l'approfondimento della riflessione sul futuro assetto istituzionale di un'Unione che possa riuscire credibile e funzionale.

In primo luogo, l'esercizio dei diritti di veto, per quanto raramente esercitato, eppure sempre incombente nelle trattative, non potrà essere mantenuto (la storia polacca peraltro insegna), anche perché difficilmente potrebbe affermarsi che i 28 costituiscano tutti stati nazionali sovrani, tali da giustificare il riconoscimento di un diritto di tutela di prerogative nazionali inviolabili. E sempre che tale tutela sia ammissibile in un contesto a vocazione federale. Un netto veto pertanto, inevitabile, al diritto di veto, salvo eccezionali casi di eccezione.

Inoltre: non solo lo stato attuale, ma anche l'eventuale "dimagrimento" delle istituzioni di governo e di amministrazione della giustizia attraverso la riduzione delle poltrone e la rotazione delle medesime fra i 28 – come previsto, ma poi disatteso, per i posti in Commissione – non risulta credibile. E questo sia per l'evidente squilibrio delle proporzioni (nel corso di una turnazione, a titolo di esempio, lo stesso posto toccherebbe per tre volte ad uno stato baltico e una volta sola alla Germania) e sia per il declassamento provocato a certe regioni "ottimali" dell'Unione (Sicilia, Baviera, Catalogna, Scozia, Normandia), mai autorizzate in quanto tali a occupare, sempre a titolo di esempio, un seggio di giudice di Curia, laddove Slovenia, Slovacchia, o Lussemburgo (ma poi Montenegro, Albania, Bosnia-Erzegovina, Serbia e Macedonia, Kosovo?) ne deterrebbero perennemente uno di diritto. A tale proposito, la soluzione ottimale non potrà che essere la riduzione di posti, accompagnata da criteri di attribuzione di natura politica e non nazional-statale, ovvero nascenti da un esecutivo ed un legislativo determinati con criteri garantisti per tutti.

Auspicabilmente, come sollecitato dalla Corte di Karlsruhe, se è vero, ed è vero, che la Camera dei rappresentanti dei cittadini dell'Unione non può che rappresentarli "uti singuli", le disposizioni che attribuiscono una iper-rappresentazione a taluni stati, come già altre volte rilevato su *EuroStudium^{3w15}*, negandole invece a regioni "ottimali" decisamente più significative, non potranno che essere disapplicate. In caso contrario si perpetuerà la negazione del principio della "volontà generale", così caro alla cultura dell'89, di sicura provenienza franco-gallica. Pertanto, volendo evitare di polverizzare le presenze dei "piccoli", sarà come minimo necessario introdurre a Strasburgo dei criteri di tutela del principio di maggioranza, ovvero soluzioni di voto qualificato analoghe a quelle vigenti nel Consiglio. Il quale Consiglio finirebbe altrimenti per confermarsi, si fa per dire, nel ruolo dell'istituzione più garantista delle altre.

¹⁵ Cfr. F. Gui, G. Vassallo, *Verso le elezioni del Parlamento europeo. Voce dei cittadini o ultimo inganno degli stati nazionali?*, in «EuroStudium^{3w}», ottobre-dicembre 2008, n. 9, pp. 1-23.

Cosicché proprio a questo proposito cade la *quaestio*: stante la composizione tanto diversa e squilibrata degli stati dell'Unione, non meno che fra le diverse aree, ci si dovrà dunque rassegnare una volta per tutte alle logiche intergovernativa e alla netta prevalenza del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, se non addirittura ad un perenne esercizio di "direttorio" da parte degli stati più grandi, *alias* Germania e Francia, con il contorno più o meno influente dei restanti? Presumibilmente la prospettiva resta realistica, seppur con le evidenti carenze riscontrabili in tempi di malessere e depressione economica come quelli attuali.

Tuttavia non si può passare sotto silenzio che sempre da parte tedesca, la Cdu di qualche tempo fa in particolare, ma anche sulle pagine di recenti commentatori, è tornata di moda la proposta radicale: ovvero l'elezione a suffragio universale diretto del presidente della Commissione europea, per effetto della quale la scelta dell'uno alla guida del governo di tutti permetterà di superare l'aggrovigliato molteplice dell'assetto intergovernativo e sovranistico attuale. Qualcosa che fa tornare in mente, sia consentito il balzo indietro cronologico, e *mutatis* ovviamente *mutandis*, le argomentazioni dantesche del *Monarchia* a favore dell'uno al comando e della sua insostituibilità al fine di interpretare visibilmente, identificandolo con la propria persona, il bene comune. Una soluzione peraltro già adottata, come stranoto, al di là dell'Atlantico, allorché, resisi evidenti i limiti dell'assetto confederale, si procedette con l'approvazione della costituzione democratica ad oggi vigente più antica del mondo, benché prodotta dallo stato nazionale (federale) più recente e innovativo della storia occidentale.

Una soluzione, quella presidenziale Usa, di sicuro assai *effective*, presumibilmente ottimale, alla luce delle note vicende di età contemporanea, pur con i limiti che non possono essere nascosti nemmeno ai nostri giorni. Tuttavia non risulta sicuro che la ricetta sia idonea, o facilmente impartibile al groviglio europeo. La storia dei cantoni svizzeri, come sottolinea assai utilmente il saggio di Vera Nava, che appare in questo numero della rivista, ci mette al corrente di un deciso rifiuto del presidenzialismo statunitense ad opera dei costituenti elvetici del 1848, benché ispiratisi proprio al modello federale d'Oltreatlantico. Forse temevano la prevalenza senza alternative di una componente etnica, presumibilmente la germanica, o magari invece religiosa, in presenza di un forte conservatorismo cattolico a fronte di radicati, radicali e all'epoca vincenti confessionarismi protestanti. La scelta di fatto adottata fu quella di un governo in cui le diverse componenti si trovassero tutte insieme all'interno dell'esecutivo e tutte insieme procedessero a quella contrattazione decisionale che appare consustanziale ai regimi federali, tanto svizzero che

americano, per parte sua rimasto legato al modello di interazione sovranordini (ovvero stati) proprio della storia britannica.

Ebbene, se l'esperienza dei cantoni svizzeri, in quanto europei, multilingue e multiconfessionali al pari degli stati dell'Unione, potrà risultare altrettanto se non ancor più istruttiva di quella avviata a Filadelfia per i progressi dell'Europa dei nostri giorni, allora un supplemento di investigazioni storiche sarà di certo utile e consigliato. Tanto più, a riprova, che proprio in questi mesi le procedure e le soluzioni adottate nel corso dell'innovativo, se non addirittura capitale rinnovamento della Commissione europea, in sintonia con gli esiti delle elezioni del Parlamento europeo, sembrano effettivamente avvalorare la maggiore praticabilità di una soluzione alla svizzera, ossia di "tutti insieme" nell'esecutivo, piuttosto che quella del presidenzialismo washingtoniano.

Il punto essenziale appare pertanto verte sulle potenzialità "cantionali" della compagine europea con sede a Bruxelles, sempre che la combinazione fra sovranismi francesi e renitenze dei nuovi arrivati orientali (Inghilterra ovviamente a parte) non renda velleitario l'esercizio speculativo. Come immaginare insomma, al di là delle riforme riequilibranti di cui si è già detto, una trasformazione della rappresentanza degli stati all'interno dell'Unione al fine di avvicinarsi al modello federale canonico, impostato sul bicameralismo, mediante l'istituzione di una camera degli stati, appunto, accanto a quella del popolo, già insediata a Strasburgo? Gli attuali Consiglio europeo (se non trasformato in presidente collettivo, tutto da calibrare) e soprattutto il Consiglio dell'Unione restano a caratura sostanzialmente intergovernativa, malgrado le modalità del voto, quando esercitato a maggioranza. Servirebbe ricorrere invece, stando così le cose, ad una sorta di camera dei cantoni, in cui alcuni membri dell'Ue, i più piccoli, facessero la parte dei sei semicantoni svizzeri (nati per divisione interna di tre precedenti cantoni) ovvero ottenessero un solo senatore, rispetto ai due spettanti agli "ottimali". E per i "grandi" della Ue, a quel punto, cosa si potrebbe invece immaginare? Dovrebbero accontentarsi di due anch'essi, come del resto si verifica per tutti gli stati della federazione statunitense?

In tutta evidenza non pare auspicabile che la regola del due per tutti possa valere anche per i *big* dell'Unione. Negli Usa, che si è già notato essere molto più plurali quanto a numero di stati in rapporto alla popolazione, il membro più gremito, la California, schiera meno della metà degli abitanti della Germania, mentre il più piccolo, il Wyoming, con 560 mila cittadini all'incirca, supera più di dieci volte Malta o Lussemburgo. Tra l'altro, detto di passata, al di là dell'Atlantico la rappresentanza degli eletti all'interno della Camera (appunto) dei rappresentanti è sufficientemente proporzionale rispetto alla

popolazione dei singoli stati. Ebbene, per stringere, se ai 16 milioni dell'Olanda o ai 21 della Romania sarà consentito schierare due senatori, potrà immaginarsi che i 60 milioni di italiani ne eleggano 6 e i tedeschi 8? Insomma, non si potranno meglio valorizzare in questo modo le realtà "ottimali", cioè i regni o principati che esistevano già nel Medioevo in Italia, o in Germania o nella stessa Francia, e che portano con sé tradizioni consolidate, tali da distinguerli piuttosto nettamente all'interno dello stesso stato-nazione "grande"?

Per certo, la soluzione servirebbe a fronteggiare gli squilibri attualmente esistenti, seppure ponendo dei problemi non proprio secondari. Per esempio, i senatori dei singoli stati potrebbero votare in modo differente, secondo appartenenze partitiche, minacciando l'unità del proprio stato e sconvolgendo totalmente l'ottica confederale. Qualcosa di impensabile per un approccio, diciamo, gaullista. Tuttavia, anche in Usa o in Svizzera, il fatto che uno stato elegga due senatori fa sì che essi possano dividersi su tematiche strategiche. E tuttavia la cosa non risulta come attentato nei confronti dell'identità "nazionale" del cantone, o dello stato a stelle e strisce di provenienza.

Tutti aspetti, insomma, su cui riflettere. Magari, in una fase intermedia, si potrebbe ipotizzare l'obbligo per i senatori di uno stato di trovare un accordo precedentemente al voto, per tutelare la posizione unitaria nazionale. Inoltre è assai probabile che l'evoluzione di tipo federale dell'Unione investa dapprima il settore socio-economico, lasciando ancora a lungo intatta la gestione confederale della politica estera e di sicurezza, mantenendo in vita, quindi, le differenze non facilmente superabili fra potenze di serie A e paesi, per quanto grandi ed economicamente forti, ma di categoria B. Sicché il pluralismo delle presenze senatoriali non risulterebbe così lesivo per i risvolti più gelosi della sovranità.

Un momento, ma non sarà forse mera ingenuità cominciare a pensare a qualcosa che in un futuro ragionevole si avvicini alla camera degli stati o dei cantoni? Non si direbbe; in realtà sono ormai in molti a perorare un'evoluzione dell'Unione in senso "democratico", per lo meno per quel che riguarda i paesi della zona euro. Assai recentemente, in un convegno romano presso il Cnr, è stata autorevolmente prospettata come inevitabile l'istituzione di una seconda camera, seppure non eletta direttamente dai cittadini dei singoli stati, come negli Usa attuali (o in Svizzera), bensì secondo le norme antecedenti il 1913, in cui erano le assemblee degli stati ad inviare i propri rappresentanti nel Senato di Washington. Si tratta ovviamente di un'ipotesi, di un auspicio da realizzare possibilmente nel prossimo decennio, eppure avanzato con notevole convinzione e concretezza. Tra l'altro, come sottolineato nel medesimo convegno, anche le regioni, almeno in Italia, potrebbero essere chiamate a condividere la scelta dei senatori europei provenienti dalla penisola, tenendo

conto del già avviato coinvolgimento di parlamenti nazionali e regioni nelle fasi ascendenti e discendenti della legislazione europea. Per non dire della pur flebile sussistenza dell'alquanto pletorico Comitato delle regioni dell'Unione.

Concludendo: tutto resta ancora da valutare attentamente. Ma la premessa indispensabile per avviare il già ufficialmente preannunciato progresso istituzionale dell'Unione¹⁶, salvo incappare in crisi crescenti, è sicuramente una circostanziata valutazione delle identità storico-nazionali dei 28 membri e dei candidati all'adesione, nonché delle differenze esistenti fra le diverse statualità maturate in Europa fra area occidentale, centrale e orientale, oltre che da mezzogiorno a settentrione e viceversa.

¹⁶ La cancelliera tedesca ha affermato più volte di considerare come avviato il processo di unione politica della Ue, sia pure moderandosi alquanto in successive occasioni, mentre il cosiddetto documento dei quattro presidenti, della Commissione, della Bce, del Consiglio europeo e dell'Eurogruppo, perora dal 2012 un accrescimento della legittimità democratica dell'Unione. Annunciato inoltre, salvo ripensamenti, l'avvio di una nuova Convenzione per la riforma dei trattati Ue, ai fini de "l'approfondimento" ulteriore dell'integrazione.