

LA “COSTITUZIONE” DELL’UNIONE EUROPEA

Due passi avanti, uno indietro, o viceversa?

Ermanno Vitale

I. Un po' di storia

A dicembre del 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha proclamato la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, da molti considerata un primo significativo passo verso l’avvio di un vero e proprio processo costituente, tale appunto da dotare l’Unione di una Costituzione, trasformandola così in qualcosa di ancora più importante di un’unione economica e monetaria: in un’unione politica che, se le parole hanno un senso, dovrà avere come meta, pur attraverso un percorso lungo e ispirato alla massima gradualità, la transizione verso l’edificazione di un grande stato federale. “Oppure”. Oppure verso l’assemblaggio di un assoluto inedito politico, verso una forma, diciamo così, di distribuzione ed equilibrio fra “sovranità” degli stati nazionali e “sovranità” dell’Unione che qualcuno cerca di esprimere con l’idea - appunto inedita per non dire stravagante - della “costituzione senza stato”. Questa via è giudicata più prudente e più praticabile, sia per motivi interni all’Unione sia per la evidente contrarietà della superpotenza statunitense ad un’Europa realmente federata. E così, siccome non è detto che le parole debbano sempre avere un senso, si va (forse) verso una costruzione politica a proposito della quale credo sia opportuno sospendere il giudizio, almeno fintantoché i suoi contorni non appariranno meglio definiti.

Gli stati, o meglio, i governi degli stati che fanno parte della Ue stanno cercando un accordo su una proposta apparentemente ambiziosa, cioè un progetto di “trattato” che istituisce una Costituzione per l’Europa, progetto elaborato da una cosiddetta “convenzione” (così già si definì il precedente gruppo di lavoro che preparò la Carta di Nizza). Questa seconda “convenzione” aveva ufficialmente ricevuto dal Consiglio europeo di Laeken (Belgio, dicembre 2001) un altrettanto ambizioso ma estremamente generico incarico per formulare proposte su tre temi:

avvicinare i cittadini al progetto europeo e alle istituzioni europee; strutturare la vita e lo spazio politico europeo in un’Unione allargata; fare dell’Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale¹.

Alla fine, la proposta della convenzione, presieduta dall’ex-presidente francese Valéry Giscard d’Estaing, si è collocata, a mio giudizio, in una sorta di terra di nessuno: è andata forse oltre queste generiche richieste, ma è rimasta tutta interna alla logica del trattato, di cui sono “signori” gli stati nazionali.

Ecco come è nato, per linee generali, il progetto di “trattato costituzionale” in discussione, una discussione che si presenta comunque irta di difficoltà. I contrastanti interessi nazionali, così come, per quanto possa parere paradossale, gli interessi “sopranazionali” ma “particolari” degli organismi dell’Unione, la Commissione europea innanzitutto, sono fortissimi, e non è escluso che qualcuno voglia non solo prendere tempo ma far saltare il progetto piuttosto che rinunciare ai diritti (o ai privilegi?) acquisiti. Per un verso, è “naturale” che tutti gli stati-membri attuali e di un futuro prossimo per molti versi già delineato - vogliano contare (relativamente) di più, per l’altro, pare evidente che l’abbandono di questo progetto sarebbe una

¹ Dalla Prefazione al testo trasmesso, al termine dei lavori, dalla convenzione stessa al Consiglio europeo di Salonicco il 20 giugno 2003.

Istituto per la Storia della Resistenza e la Società Contemporanea in provincia di Asti
sconfitta. Una sconfitta resa più cocente e pericolosa dal problematico allargamento ai paesi dell'Est: una sconfitta che nessuno degli attuali membri sembra potersi permettere².

Il Presidente del consiglio italiano - cui spettava nel secondo semestre del 2003, in virtù di un mero meccanismo di rotazione, la Presidenza dell'Unione - riteneva di poter giungere alla firma del trattato entro il suo incarico. Il governo italiano avrebbe così potuto attribuirsi il merito di un successo di prestigio. O forse il suo vero compito è consistito proprio nel temporeggiare, assecondando l'indirizzo dell'attuale governo statunitense, che - lo ribadisco - non vede con favore una "vecchia Europa" politicamente più coesa. In ogni caso, il fallimento (anche personale) della mediazione del Presidente del consiglio italiano è risultato evidente a chiunque: solo a giudizio dei mezzi di comunicazione di cui lo stesso Presidente è proprietario il semestre si è chiuso positivamente.

E' sufficiente poi ricordare un piccolo episodio di censura per comprendere quanto le espressioni della coalizione che attualmente governa l'Italia siano in sintonia con l'ispirazione ideale di questo "trattato costituzionale". Sulla prima rete della televisione pubblica all'attore comico Paolo Rossi è stato impedito di recitare, in una trasmissione domenicale di largo ascolto, un celebre brano di Tucidide (ca. 460-395 a.C) in cui Pericle fa l'elogio della democrazia ateniese. Peccato che una frase di questo brano tucidideo - "la nostra costituzione [...] si chiama democrazia perché il potere non è nelle mani di pochi, ma dei più" - compaia come esergo al Preambolo del "Progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa"!

E' toccato poi all'Irlanda ed ora all'Olanda guidare il tentativo di sbloccare la situazione: ci sono discrete probabilità di successo, ma gli scogli da superare sono ancora molti. Quello più insidioso pare rappresentato dalla definizione del sistema di voto a maggioranza (in ogni caso qualificata) nel Consiglio Europeo - i "vertici" dei capi di stato o di governo - e nei consigli dei ministri Ue: non pare facile trovare un punto di equilibrio che consenta a ciascun membro di "contare" (salvaguardando gli interessi nazionali), ma al contempo di avere nelle decisioni dell'Unione un peso "proporzionato" alla sua popolazione.

Ma non voglio avventurarmi né in considerazioni tecniche sul diritto e sulle istituzioni Ue né in spericolate e maldestre "profezie" su quale compromesso sarà o non sarà raggiunto. Vorrei piuttosto tentare di impostare un'analisi del significato di questo ulteriore trattato, e delle prospettive che apre o meno, in ordine a almeno tre enormi punti interrogativi che accompagnano la storia dell'Unione - soprattutto da quando quest'ultima ha cercato faticosamente di diventare qualcosa di più di un'area di libero mercato, riprendendo cioè in qualche misura il filo conduttore dell'originaria ispirazione federalista che gli statisti "pragmatici" avevano messo da parte per qualche decennio, almeno fino al Trattato di Maastricht del 1992. Mi riferisco, in primo luogo, alla questione ricorrente del cosiddetto "deficit democratico"; in secondo luogo, al problema del titolo d'acquisto della cittadinanza europea; in terzo luogo, alle politiche migratorie. Presenterò per linee generali questi tre punti, cercando di mostrare come questo ulteriore trattato "costituzionale" rappresenti una maniera di ammettere quanto stiano divenendo sempre meno aggirabili e, al tempo stesso, paradossalmente, di aggirarli ancora una volta.

2. Il deficit democratico ed interistituzionale

Come scriveva circa quattro anni fa il politologo italiano Gianfranco Pasquino, il deficit democratico trova la sua prima origine "nella notevole e qualche volta drammatica discrepanza, a sfavore del Parlamento

² Dal primo maggio 2004 sono entrati a far parte dell'Ue la Repubblica Ceca, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Slovenia e Slovacchia.

Istituto per la Storia della Resistenza e la Società Contemporanea in provincia di Asti europeo, fra i tassi di partecipazione elettorale nelle elezioni nazionali e quelli per le elezioni europee”. Ma la disaffezione dei cittadini europei, la loro apatia politica, è complicata dal fatto che - o forse, più o meno consapevolmente, è proprio “dovuta” al fatto che - esiste anche il cosiddetto deficit interistituzionale, che sfocia in una domanda sulla *leadership*, sulla sua compiuta legittimità democratica:

In estrema sintesi - aggiunge ancora Pasquino - dei tre organismi politici principali dell’UE, soltanto il parlamento europeo, com’è noto, è eletto *direttamente* dagli elettori europei. Il consiglio dei ministri è costituito dai capi degli esecutivi e da ministri che, nel migliore dei casi, rappresentano poco più della maggioranza dei loro elettorati. La commissione europea è designata dai capi degli esecutivi dei singoli stati nazionali che fanno parte dell’unione e deve godere della fiducia del parlamento, ovvero della sua non-sfiducia. In sostanza, il duplice. criterio dell’elettività e della responsabilità, almeno formale, si applica direttamente e con qualche precisione esclusivamente al parlamento europeo, si applica soltanto indirettamente al consiglio dei ministri e, in pratica, si applica poco o niente alla commissione europea³.

A fronte di questa situazione, il testo “costituzionale” pare tentare lodevolmente di redistribuire i poteri decisionali e di sottrarre alcune materie alla mannaia dell’unanimità, vale a dire al diritto di veto degli stati membri, ma non fa l’unica cosa che dovrebbe fare: attribuire al parlamento europeo, almeno in via di principio (dando per scontata un’effettiva applicazione solo in tempi lunghi e per gradi), il ruolo eminentemente legislativo che compete a qualsiasi parlamento democratico degno del suo nome e del suo attributo.

3. L’Ue e la cittadinanza

Sembrerebbe così che i veri “cittadini” o “macrocittadini” dell’Unione siano gli stati, non le persone in carne ed ossa. Il progetto di trattato costituzionale si sofferma a definire con cura i criteri di appartenenza all’Unione⁴ degli stati specificando le procedure di ammissione e di ritiro volontario, ma per gli individui indica come unico titolo d’acquisto della cittadinanza dell’Unione il possesso della cittadinanza di uno stato membro⁵. Per inciso, il progetto di Trattato costituzionale ingloba la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione del 2001 come seconda sezione, e non - come sarebbe stato più logico e in linea con la tradizione del costituzionalismo europeo - in quanto preambolo: ma questa impropria collocazione sembra compensata dal riconoscimento della piena effettività giuridica della Carta, in quanto non solo promulgata ma “inserita” nei trattati. (Di nuovo, ci sarebbe da chiedersi, due passi avanti e uno indietro, o viceversa?).

A ben guardare, riemerge qui il vecchio problema su cui già Aristotele aveva iniziato a riflettere. Chi è il cittadino? Vale a dire, qual è il titolo di acquisto della cittadinanza? L’appartenenza storico-culturale - l’essere in via di principio figlio (almeno, per così dire, adottivo) di cittadini o della città, condividendone una supposta natura profonda e i suoi miti fondativi - o invece la corrispondenza e adesione ad un insieme di criteri artificiali, normativamente stabiliti proprio dalla suprema fonte del diritto, la costituzione? A seconda della risposta, si può imboccare o meno la via del superamento della cittadinanza “nazionale”. Escluse le risposte angustamente localistiche o nazionalistiche, il bivio teorico è fra una cittadinanza ancorata all’idea di nazione, ossia repubblicano-patriottica - anche se ricollocata con convinzione all’interno di unità politiche più grandi, come l’Unione europea - e una cittadinanza veramente

³ G. Pasquino, *Deficit democratico e leadership nell’UE*, in “Teoria politica”, 1 (2000), p. 7.

⁴ Cfr. la parte I, artt. 57-59.

⁵ Cfr. la parte I, art. 8.

Istituto per la Storia della Resistenza e la Società Contemporanea in provincia di Asti
cosmopolitica, che non smantelli gli stati ma perfezioni soprattutto nel senso delle garanzie - quell'embrione di costituzione mondiale costituita nella sua prima parte (i principi) dalla Dichiarazione del 1948 e, nella sua seconda (le istituzioni), dall'Onu.

Dal punto di vista di quest'impegno a proteggere ovunque i diritti fondamentali come diritti della persona, le unioni regionali come l'Ue sono interpretate come tappe di una marcia di avvicinamento, mentre dal punto di vista che ho definito repubblicano-patriottico si tratta piuttosto di conservare la propria presunta identità originaria pur fondendola in un'altra più larga, ritenuta però compatibile per comunanze storiche, culturali, istituzionali. L'insistenza della Chiesa cattolica sostenuta dai governi di alcuni stati membri - in favore di un esplicito richiamo alle "radici cristiane" (o "giudaico-cristiane") dell'Europa manifesta questa preoccupazione di profonda omogeneità culturale che, ove risultasse vincente, darebbe luogo ad un falso storico e soprattutto andrebbe a scapito della laicità - della laicità "presa sul serio" - delle istituzioni europee. Darebbe luogo ad un falso storico perché il groviglio delle "nostre" radici - se proprio vogliamo usare questo linguaggio - è fortunatamente molto più ricco: la stessa scelta della citazione tucididea ne è la prova lampante. Ci sono le "radici" greche e romane, quelle arabo-musulmane, e tante altre ancora: negarle o sottovalutarle significherebbe disegnare l'Ue sulla falsariga della medievale *universitas christiana* o, peggio, riproporre un'architettura antilluministica - vale a dire un'architettura che in qualche misura accoglie lo spirito del romanticismo politico ottocentesco.

Ma è l'idea stessa di compilare un catalogo, seppur più ampio ed articolato, delle radici europee ad essere aporetica rispetto alla conclamata laicità dell'Unione. Prendere sul serio la sua laicità non può voler dire altro che stabilire convenzionalmente i criteri - i titoli di acquisto - della futura cittadinanza europea; al contrario, accettare di stilare una lista delle "radici" significherebbe comunque avvalorare il principio della preferenziale inclusione sulla base di presunte omogeneità religiose e culturali. A questo proposito, occorre ammettere che l'Ue, nonostante sia il progetto più avanzato di superamento dei nazionalismi europei, è ancora di fronte al bivio, non avendo risposto sul serio proprio alla domanda sul titolo di acquisto della propria cittadinanza.

Lo stesso Habermas, sicuramente lontano da ogni forma di differenzialismo e culturalismo, ritiene necessaria una cittadinanza che si configuri come una declinazione nazionale, storicamente determinata, dei principi universalistici ma astratti compendiate nelle dichiarazioni dei diritti e nella forma di governo che conveniamo di chiamare democrazia costituzionale, o stato democratico di diritto.

Quasi tutti gli uomini necessitano infatti - almeno così secondo Habermas testimonia la storia - di provare comunque un sentimento di appartenenza ad un gruppo più ristretto del genere umano, dunque "nazionale", che si rivela in ogni caso legame ben più forte dell'auspicio universalistico al rispetto dei diritti umani:

Mentre la solidarietà civica si radica in un'identità collettiva volta a volta particolare, la solidarietà cosmopolitica deve fondarsi soltanto sull'universalismo morale rappresentato dai diritti umani. La solidarietà dei cittadini del mondo - se la paragoniamo alla solidarietà attiva dei cittadini dello stato, che sono giunti persino ad accettare le politiche re distributive dello stato sociale - conserva sempre un carattere semplicemente reattivo. Essa garantisce infatti la coesione cosmopolitica soprattutto a partire da sentimenti di indignazione nei confronti delle infrazioni giuridiche (siano esse repressioni statali o violazioni dei diritti umani)⁶

Si tratta, come si vede, di un argomento tutt'altro che risibile, anzi, convincente per il suo buon senso, la sua apparente grande aderenza alla realtà. E che tuttavia si può rovesciare prendendo sul serio la sua stessa

⁶ J. Habermas, *La costellazione post-nazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999, p. 96.

logica, quella della genesi degli atteggiamenti di solidarietà verso gli estranei. Si potrebbe chiedere: quando e perché i “cittadini dello stato” sono giunti ad accettare al loro interno le politiche solidaristiche, cioè le politiche redistributive dello stato sociale? Non sarà forse a seguito delle lotte sociali di quella maggioranza di esclusi, di miserabili, lotte in qualche misura sostenute dall’indignazione morale e dall’intelligenza politica di una minoranza dei già inclusi, dei privilegiati - minoranza che si rendeva conto di quanto la situazione potesse divenire, alla lunga, insostenibile per tutti? Perché questo canovaccio “nazionale” non potrebbe ripetersi su altra scala, *mutatis mutandis*, a fronte delle questioni planetarie che ormai affliggono direttamente la vita anche della minoranza mondiale dei privilegiati? E che senso ha in prospettiva - nel mondo che tutti si affannano a descrivere come sempre più interdipendente e globalizzato definire la omogeneità o compatibilità “etica” in quanto presunta condizione di una maggiore, “speciale” solidarietà, in base alla cittadinanza intesa come appartenenza nazionale?

In altri passi dello stesso saggio, Habermas riconosce gli elementi di un’incoativa opinione pubblica mondiale nei movimenti civici sovranazionali - si potrebbe citare il vasto movimento di opposizione alla guerra in Iraq - e nella *melior pars* delle organizzazioni non governative (quelle veramente “non governative”, aggiungo io) che contrastano le strutture di dominio delle organismi inter-nazionali - come il Wto, la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale - controllati dagli stati più ricchi e potenti: al contrario, la cittadinanza repubblicana corre sempre il rischio, e vieppiù di fronte alle sfide mondiali ad alta tensione, di rinchiudersi nella celebrazione della propria supposta identità peculiare e, quando ve ne siano le premesse, della propria potenza e del proprio destino imperiale, ritrasformando facilmente un’idea di nazione, di partecipazione e di solidarietà civica - magari in se stessa anche nobile - in una forma di gretto nazionalismo, dove la cittadinanza diventa la ragione, per civettare ancora con Habermas, “dell’esclusione dell’altro” anziché della sua “inclusione”⁷.

In questa prospettiva, se un “extracomunitario” vuole diventare cittadino dell’Unione europea non ha altra scelta che iniziare il (comunque lungo e accidentato) percorso per tentare di acquisire la cittadinanza di un paese membro. Ma un’unione che non indica neppure la via per uniformare fra i paesi membri i criteri di acquisto di quella che però definisce a tutti gli effetti come sua cittadinanza - come “cittadinanza dell’Unione”, seppur complementare a quella degli stati-membri -, non pare in grado di stabilire i presupposti né per avviare una politica aperta e solidale dei flussi migratori né per essere l’embrione di un vero e proprio soggetto federale. Il cosiddetto allargamento ad Est comporterà in questo senso un’ulteriore contraddizione, dando luogo a “nuovi” ma “dimezzati” cittadini dell’Unione: cioè a cittadini, almeno in una prima fase, senza i diritti di residenza e circolazione nel territorio dell’Unione medesima. Ancora una volta, a proposito di passi avanti e indietro, si direbbe che l’Unione si sta finalmente ponendo il problema della sua “cittadinanza” senza avere per ora il coraggio di avviarlo a soluzioni politiche coerenti.

4. Le politiche migratorie

Abbiamo visto che, posta in questi termini, la cittadinanza dell’Unione rischia di essere la difesa di un privilegio di *status*: e l’educazione alla cittadinanza europea degli “autoctoni” un cercare di rendere ancora più ricco e curato il giardino esclusivo della “nostra” democrazia costituzionale e soprattutto del nostro tenore di vita, senza voler o saper guardare spregiudicatamente a quanto accade fuori, oltre il giardino. Per gli “altri” il progetto di trattato costituzionale prevede sostanzialmente che si garantisca nel modo più

⁷ Cfr. J. Habermas, *L’inclusione dell’altro*, Milano, Feltrinelli, 1998.

Istituto per la Storia della Resistenza e la Società Contemporanea in provincia di Asti severo “il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell’attraversamento delle frontiere esterne”⁸.

Qualcuno potrebbe obiettare: ci sono ragioni economiche e di ordine pubblico che inducono a regolare attentamente i flussi migratori. E poi, che cosa potremmo fare di più, ad esempio, “noi” europei, che nella Carta dei diritti fondamentali riconosciamo in capo alla persona anche diritti sociali quali l’istruzione e la sanità, senza quindi discriminare gli stranieri? La risposta è che lo sbarramento è posto prima, e si trova esattamente nella titolarità del diritto di residenza e di circolazione, titolarità attribuita non alle persone, ma solo a chi è già cittadino. La libertà di movimento o libertà personale è appunto un diritto della persona, ma quella sua declinazione che consiste nel prendere residenza dove si desidera vivere trova il suo limite nelle frontiere dell’Unione: i diritti di residenza e di libera circolazione sono riservati ai soli cittadini europei.

Purtroppo non è solo un “trucco” europeo: non è un caso che le carte internazionali dei diritti facciano riferimento al diritto ad abbandonare il proprio paese, al diritto ad emigrare, ma non al diritto di entrare nel paese in cui si è scelto di continuare la propria esistenza di persone (al diritto ad immigrare, ben diverso dal cosiddetto “diritto d’asilo”). E’ quella declinazione della libertà personale che possiamo chiamare *ius migrandi*, diritto alla migrazione internazionale, ad essere impedita alle persone, facendo anche della cittadinanza europea un privilegio di *status*; per quanto possa parere paradossale, facendone un relitto premoderno. Quel relitto di cui i teorici della *Conquista* seppero sbarazzarsi facilmente, *avant la lettre*, quando si trattò di giustificare il colonialismo spagnolo, come non cessa di sottolineare Luigi Ferrajoli⁹

Ora, sia chiaro, non ritengo utile smantellare *sic et simpliciter* le istituzioni europee esistenti o porre in questione l’opportunità di condurre politiche migratorie ispirate alla collaborazione internazionale, agli accordi bilaterali, al buon senso e alla gradualità, nonché capaci di tamponare almeno in parte le tragedie umane implicite nelle migrazioni “selvagge”: intendo rivendicare il diritto alla migrazione come diritto della persona in funzione di stella polare di una futura cittadinanza cosmopolitica, e per adesso di “idea regolativi” delle politiche migratorie dell’Unione. Rivendicare il diritto alla migrazione in capo alle persone non significa che non si debbano regolare i flussi migratori: significa però che li si debbono regolare al fine di favorirli a partire dalla scelta di migrazione delle persone, anziché impedirli per principio - sulla base di quel culturalismo che ha sostituito il razzismo - o gestirli come una mera risorsa a disposizione dei processi economici, vale a dire come merce, o, se si preferisce, come pura forza-lavoro del tutto o tendenzialmente priva di diritti fondamentali. Significa, ad esempio, riconoscere ai migranti “extracomunitari” la ragionevole possibilità di ottenere la cittadinanza di un’Unione che si dichiara ispirata ai valori liberaldemocratici: e ragionevole vuol dire dopo un periodo relativamente breve di permanenza e di lavoro stabile e regolare. Non dico un solo anno, come prevedeva dalla Costituzione giacobina dell’anno III (1793): un periodo di cinque anni potrebbe essere considerato ragionevole.

5. Una fortezza di carta

Proviamo a concludere. Le risposte più o meno parziali - non solo a questi ma anche a molti altri interrogativi circa il futuro dell’Unione - offerte dal testo elaborato dalla convenzione presieduta da Giscard d’Estaing sono destinate a far discutere ancora a lungo gli storici, i costituzionalisti e i filosofi della politica e del diritto la discussione sull’utilità o meno di dotare l’Unione dell’ennesimo voluminoso (oltre 200

⁸ Cfr. la parte III, art. 161.

⁹ Cfr. L. Ferrajoli, *Libertà di circolazione e di soggiorno. Per chi?* in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

pagine) “trattato”, benché qualificato come “costituzionale”.

Ma, a mio giudizio, saranno le modalità concrete dell’allargamento a Est il primo terribile ma veritiero banco di prova circa la capacità dell’Ue di darsi veramente un embrione di costituzione federale: vale a dire, di concepire le sue istituzioni come qualcosa di diverso da una fortezza utile solo a proteggere, tanto ostinatamente quanto ottusamente, i confini del proprio mercato e del proprio benessere. Si tratta di una prova ardua, perché i nuovi membri paiono guardare all’entrata nell’Unione proprio in una logica prevalentemente, se non esclusivamente, economica, mentre la loro “politica estera” è più o meno apertamente filoamericana. Difficile dire se il trattato costituzionale che si cercherà di approvare sarà utile nelle direzioni politiche indicate due anni fa alla Convenzione dal Consiglio europeo di Laeken. I primi passi, se non proprio timidi o addirittura contraddittori, paiono, come al solito nella storia della comunità o unione europea, ispirati a grande cautela.

Non ci resta che stare a vedere, formulando l’auspicio che l’inedito politico europeo smentisca ancora una volta sia lo scetticismo dei suoi detrattori di sempre sia quello dei suoi sostenitori più radicali ed impazienti. Ma se l’Ue, intrapresa la strada di questo e degli ulteriori allargamenti previsti, non saprà darsi anche una struttura istituzionale tale da farla almeno “somiigliare” ad uno stato federale capace di politiche migratorie che assumano il cosmopolitismo come idea regolativa, rischia di diventare un inedito politicamente schizofrenico. Per un verso, un’unione-fortezza che, potendo controllare sempre meno un perimetro più esteso, sarà una “fortezza di carta”, piegata agli interessi particolari delle nazioni, se non di fatto stracciata dalla preponderanza di tali interessi; per l’altro, un’unione-embrione di stato federale e cosmopolitico. Un embrione che però difficilmente potrà impiantarsi e svilupparsi nell’ambiente poco accogliente di una fortezza di carta.