DE IUSTITIA

Rivista scientifica Dicembre 2025

DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA ISSN 2974-7562

IL PENSIERO COSMOPOLITA DI FILANGIERI QUALE MODELLO PER L'UNIONE EUROPEA

di **Eleonora MASCOLO** *

ABSTRACT

Il presente contributo si propone di esplorare l'attualità del pensiero di Gaetano Filangieri come possibile chiave di lettura per orientare i futuri sviluppi dell'Unione europea. Nel corso dei secoli l'illuminista napoletano è stato in grado di ispirare riforme in diversi ordinamenti giuridici, anche oltre i confini nazionali. Ciò soprattutto attraverso la sua opera principale, la Scienza della Legislazione. È a partire da quest'ultima che l'articolo individua spunti di riflessione per quella che potrebbe essere la futura evoluzione dell'ordinamento europeo; in particolare, il cosmopolitismo di Filangieri e la sua spinta a favore della cooperazione tra Stati possono fungere da riferimento e da base per dare nuova luce e nuovo impulso al processo di integrazione. Al tempo stesso, viene messa in evidenza la coesistenza e la necessità di bilanciamento tra assolutismo e relativismo, filo conduttore di tutta l'opera, e possibile compromesso per una svolta federale – o quasi – dell'Unione europea.

SOMMARIO

1. Gaetano Filangieri: avanguardista senza confini.....1
2. Il lascito di Filangieri in europa.....3
3. Federalismo europeo tra utopia e realismo..5
4. Universalismo e particolarismo nella scienza della legislazione 7
5. Il compromesso tra bontà assoluta e bontà relativa dell'integrazione europea.....8

1. GAETANO FILANGIERI: AVANGUARDISTA SENZA CONFINI

Uno degli aspetti che emerge con maggior chiarezza quando ci si approccia alle opere di Gaetano Filangieri è la sua capacità di farsi promotore e anticipatore di riforme e di cambiamenti nella vita politica e sociale dei popoli, anche oltre i confini nazionali ed europei. Difatti, molti dei temi affrontati dal filosofo napoletano sul finire del '700 sono poi stati oggetto di discussione nelle più grandi sedi politiche del tempo.

È diffusa l'opinione che attraverso la corrispondenza con Benjamin Franklin – che ha permesso a quest'ultimo di entrare in contatto con la *Scienza della Legislazione*[1] – Filangieri abbia contribuito allo sviluppo di alcuni principi confluiti nella Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787[2]. Fu proprio il politico statunitense a richiedere alcune copie dell'opera filangieriana[3], a conferma dell'interesse per il pensiero del giovane illuminista.

Sebbene non sia possibile affermare con assoluta certezza che i costituenti americani si siano ispirati alla *Scienza della Legislazione*, è rilevante che in quest'opera siano stati affrontati temi innovativi per il tempo[4], che si ritrovano anche nella

* Dottoressa in giurisprudenza.

[1] La *Scienza della Legislazione* è l'opera principale di Filangieri, composta da cinque libri (di cui l'ultimo incompleto e pubblicato postumo), scritta tra il 1780 e il 1788. Il piano dell'opera prevedeva due libri ulteriori – incentrati sulla proprietà e sulla famiglia – mai realizzati a causa della scomparsa prematura dell'autore.

[2] Nel 1782, Angelo Maria Bandini scriveva nelle *Novelle Letterarie* che Franklin attendeva il libro III della S*cienza della Legislazione,* incentrato sulle leggi criminali, «prima di metter mano al Codice Criminale della Pensilvania». Si veda F. BERTI, D. IPPOLITO, *La Scienza della legislazione e il paradigma Beccaria*, in *Cittadino di tutti i luoghi, contemporaneo di tutte l'età: l'universalità del pensiero di Gaetano Filangieri*, a cura di A. ARENA, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 61-62.

[3] Lo scambio di lettere tra i due ha rappresentato, altresì, l'occasione per uno scambio di opere. Non solo Franklin ha ricevuto diverse copie della *Scienza della Legislazione*, ma si è anche assicurato che al corrispondente giungessero alcuni suoi scritti, nonché una copia delle costituzioni dei tredici Stati americani, contenute nel volume *Constitutions des Treize Etats-Unis de l'Amérique.* A conclusione di questo scambio, Franklin fece pervenire al filosofo campano anche una copia della Costituzione degli Stati Uniti d'America. Per una ricostruzione precisa circa la corrispondenza tra i due, si veda A. ARENA, *Cittadino di tutti i luoghi, contemporaneo di tutte l'età: l'universalità del pensiero di Gaetano Filangieri,* Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 309-311.
È documentata anche la lettura dell'opera da parte di altri statisti e personaggi illustri che hanno forgiato gli Stati Uniti d'America, quali Hamilton, Adams e Jefferson, come segnalato da A. MAURINI, *Dato questo primo passo, bisogna farne un altro: il realismo filanigeriano nel discorso finale di Benjamin Franklin alla Convenzione di Filadelfia*, a cura di A. ARENA, *ibidem*, p. 139.

[4] L'approccio innovativo emerge anche da altri lavori che hanno preceduto la *Scienza della Legislazione*. Si pensi alle *Riflessioni*

Carta costituzionale. Proprio per questo, Filangieri emerge come un filosofo dal pensiero spiccatamente avanguardista e di ampie vedute. È possibile cogliere questi aspetti in ognuno dei libri che compongono la *Scienza della Legislazione*.

Si pensi al terzo libro, dedicato alle leggi criminali. La rieducazione e la funzione di prevenzione della pena sono principi, ad oggi, pacificamente accolti nell'ordinamento italiano come in molti ordinamenti stranieri. Eppure, già nel XVIII secolo l'illuminista partenopeo – sulla scia di quel filone seguito da Beccaria – aveva colto che lo scopo della pena va oltre la mera punizione per il reato commesso. Al riguardo, scriveva che «Nè la vendetta dell'offesa recata alla società, né l'espiazione del reato sono gli oggetti delle pene. La vendetta è una passione, e le leggi ne sono esenti» (Libro III, Capo XXVII). Filangieri era ben consapevole che l'attività legislativa non può e non deve seguire i dettami delle passioni, né può essere da queste influenzata. L'intento del giurista, infatti, era di creare una legislazione che potesse essere una vera e propria scienza, che in quanto tale seguisse i criteri della logica e della razionalità. Le leggi devono guardare al fatto in sé e rapportarsi ad esso, ma devono rappresentare, altresì, un modello generale per il futuro[5]. Per questo motivo, nel prevedere una determinata pena quale conseguenza del reato, le leggi devono tendere a una funzione preventiva[6], oltre che meramente retributiva.

Il terzo libro prosegue enunciando un'ulteriore regola cardine del sistema penale odierno: il principio di proporzionalità. A tal riguardo, si ribadisce che tra il delitto e la pena per esso comminata deve esservi proporzione, onde evitare che il potere del legislatore si trasformi in abuso tirannico[7]. È una regola che non si limita a proteggere solamente l'accusato, poiché attraverso la proporzionalità si tutela l'intera comunità dalle ingiustizie e dagli abusi del potere.

Come accennato, le riflessioni di Filangieri – soprattutto in ambito penale – trovano un parallelismo in quanto stabilito nella Costituzione degli Stati Uniti d'America[8], in particolare nella *Bill of Rights*[9].

Ad esempio, il quinto emendamento tutela i diritti degli accusati, enunciando, tra le altre, la regola del *ne bis in idem* (cd. *double jeopardy*), la necessità di un'accusa formale, e il principio del giusto processo. A ciò è connesso il successivo

politiche su l'ultima legge del Sovrano: qui Filangieri si serve della legge promossa da Bernardo Tanucci per riaffermare l'obbligo di motivazione delle sentenze, onde arginare le scelte arbitrarie dei giudici. Si trattava senza dubbio di una visione progressista per l'epoca, volta a liberare il diritto e la giustizia da eventuali abusi di potere, a tutela dello Stato di diritto: «L'arbitrio giudiziario, è questo che si cerca d'estirpare. Bisogna dunque torre a' Maggistrati tutto questo, che li rende superiori alle leggi». Tramite questa iniziativa legislativa, i magistrati sarebbero stati tenuti «ad esporre al Pubblico la ragione della sentenza» (*Riflessioni politiche su l'ultima legge del Sovrano*, § I, 1774, pp. 13-14). Attraverso la motivazione delle pronunce giurisprudenziali, è altresì possibile valutare l'adeguatezza e la proporzionalità tra il fatto commesso e la pena per esso comminata, questione altrettanto cara a Filangieri.

[5] «Le leggi, allorché puniscono, hanno innanzi agli occhi la società e non il delinquente; esse son mosse dallo interesse pubblico, e non dall'odio privato; esse cercano un esempio per l'avvenire, e non una vendetta pel passato. La vendetta qualunque ella fosse, sarebbe assurda ed inutile» (*Scienza della Legislazione*, Libro III, Capo XXVII).

[6] «L'oggetto dunque delle leggi nel punire i delitti, altro non può essere, se non quello d'impedire che il delinquente rechi altri danni alla società, e di distogliere gli altri dallo imitare il suo esempio, coll'impressione che la pena da lui sofferta dee fare su i loro spiriti» (*Scienza della Legislazione*, Libro III, Capo XXVII).

[7] «Il primo legislatore, nel determinare dunque le pene alle diverse specie de' delitti, non dee permettersi che quel grado di severità necessaria per reprimere l'affezion viziosa che li produce. Se egli oltrepassa questo confine, egli cade nella tirannia, poiché se la società dev'essere protetta, i diritti degli uomini debbono essere rispettati, e non è permesso sacrificarne se non quella porzione ch'è necessaria per conservare e difendere la pubblica sicurezza» (*Scienza della Legislazione*, Libro III, Capo XXVII).

[8] Lo stesso Filangieri vedeva negli Stati Uniti d'America il luogo in cui le idee dell'illuminismo italiano ed europeo potevano maggiormente prosperare e trovare concreta applicazione, senza incontrare quelle resistenze che erano ancora forti in Europa. Anche per questo il filosofo sognava di potersi trasferire oltreoceano, condividendo questo suo desiderio con Franklin in una lettera del 2 dicembre 1782. A tal proposito, egli chiedeva di essere invitato a Filadelfia, così che attraverso i suoi lavori potesse «concorrere al gran codice, che si prepara nelle Provincie Unite d'America».

[9] Parallelismi si rinvegono anche al di fuori del campo penale. Proprio il primo emendamento sancisce la *freedom of the press*, proibendo al Congresso di emanare leggi limitatrici della libertà di parola e di stampa. Si tratta di un tema caro a Filangieri, che vi dedica il capo LIII del libro IV. Il filosofo vede nella libertà di stampa un diritto inalienabile, superiore e anteriore rispetto a tutte le leggi, con cui i cittadini possono contribuire a migliorare la comunità di cui fanno parte. Si tratta di «un dritto comune ad ogni individuo di ogni società; vi è un dritto che non si può né perdere né rinunciare né trasferire, perché dipende da un dovere che obbliga ciascheduna società che esiste, finché questa esiste, e dal quale niuno può esser liberato, senza esser escluso dalla società o senza che questa venga distrutta».

emendamento VI, il quale garantisce un processo pubblico, giusto, rapido e imparziale; inoltre, si tutela il diritto alla rappresentanza legale, insieme al diritto al confronto con i testimoni.

Tali aspetti si ritrovano nel libro III della *Scienza della Legislazione*, il cui capo XV si apre con una riflessione circa quale debba essere lo scopo della procedura criminale: esso coincide con «L'interesse che ha la società nel garantire l'innocenza, combinato coll'interesse che ha di non lasciare impuniti i delitti». È chiara la premura che Filangieri ha nel sottolineare che lo scopo del processo non consiste esclusivamente nel punire il reo per un certo delitto, poiché ciò va di pari passo con l'interesse a che soggetti innocenti non siano puniti ingiustamente. In questa prospettiva emergono una serie di principi e regole – consacrate, come si è visto, nella Costituzione americana – che dovrebbero essere rispettati per non cadere in comportamenti abusivi nei confronti degli accusati. Così, l'autore sostiene la necessità di un'accusa formale e pubblica – richiesta, come già osservato, anche dal quinto emendamento della *Bill of Rights* – che indichi con precisioni alcuni elementi essenziali, tra cui il nome dell'accusato e dell'accusatore, la data, la condizione e lo stato dell'accusato, e il territorio in cui vive.

Filangieri, avvilito dalle derive dispotiche del sistema inquisitorio del tempo, disprezza i sistemi segreti e sostiene fortemente il modello accusatorio che pone in contatto l'accusato con l'accusatore[10], oltre che con i testimoni. Ciò evoca il sesto emendamento della Costituzione americana, che si pone a garanzia del processo pubblico e giusto, e dei suoi corollari; tra questi rientra il diritto alla difesa, che si traduce nel diritto a poter chiamare testimoni a proprio favore, e il diritto alla rappresentanza legale.

Si è già parlato del principio di proporzionalità e di quali dovevano essere, per Filangieri, le funzioni della pena, la quale non può essere ridotta a mera punizione vendicativa per il reato commesso. La regola della proporzionalità è espressa anche nell'ottavo emendamento, che proibisce pene crudeli e inconsuete.

Ancora, un aspetto di particolare importanza riguarda la schiavitù, aspramente criticata dal filosofo, che ne invocava l'abolizione e condannava il connesso commercio di schiavi. È cosa certa che Franklin abbia trovato di particolare interesse il passo del libro I della *Scienza della Legislazione* in cui si affronta il tema della schiavitù, in una chiara chiave di condanna verso la pratica di privare della libertà il prigioniero sconfitto[11]. Nonostante l'abolizione della schiavitù non trovi un corrispettivo nella Carta costituzionale statunitense, le annotazioni lasciate dallo statista sulle copie dell'opera filangieriana sono un chiaro segno dell'interesse per la questione[12].

Dunque, sebbene, lo si ripete, non sia possibile affermare con certezza che Filangieri abbia contribuito in maniera diretta alla formulazione dei principi e delle norme poste alla base della Costituzione americana, sembra possibile desumere in ogni caso un'influenza sugli statisti del tempo, ispirati dagli ideali illuministici e innovativi del giovane filosofo campano.

2. IL LASCITO DI FILANGIERI IN EUROPA

Come precedentemente illustrato, Filangieri ha influenzato il pensiero filosofico e le scelte degli uomini politici a partire dal '700. Eppure, la sua

[10] Si veda *Scienza della Legislazione*, Libro III, Capo VII.

[11] «La ferrea Logica, che da un supposto diritto del vincitore sulla vita del vinto, ne deduce un diritto anche più falso, quale è quello di privarlo della libertà, compensando colla schiavitù il preteso dono della vita, non è più ammessa nel moderno diritto delle genti, come non sono ammesse nel moderno diritto civile le vendite della propria libertà, o della libertà de' figli. Finita la guerra, le catene de' prigionieri si sciolgono, ed il vincitore restituisce al vinto la sua libertà, la sua patria, i suoi beni. Il guerriero non teine più la schiavitù, e molto meno la teme il cittadino» (*Scienza della Legislazione*, Libro I, Capo IV).

[12] Dalle copie in possesso di Franklin, oggi conservate presso *l'American Philosophical Society* di Filadelfia, si rinvengono evidenziazioni e sottolineature nei passi dell'opera in cui si condanna la schiavitù. Per un quadro generale circa le annotazioni effettuate da Franklin, si veda A. MAURINI, *Dato questo primo passo, bisogna farne un altro: il realismo filangieriano nel discorso finale di Benjamin Franklin alla Convenzione di Filadelfia*, a cura di A. ARENA, *op. cit.*, pp. 141-150.
D'altronde, la Pennsylvania fu il primo Stato a sostenere l'abolizione di questa pratica, e di ciò Filangieri si compiace con lo statista americano. Inoltre, come fa notare Maurini, l'impegno e l'attivismo di Franklin per abolire la schiavitù – anche oltre i confini nazionali – incrementarono dopo la lettura della *Scienza della Legislazione*.

eredità potrebbe continuare a spargere semi di cambiamento, almeno in Europa.

Nella *Scienza della Legislazione* già sono riscontrabili alcuni elementi centrali nel sistema europeo. Si pensi al libro II, che pone l'accento sulla necessità di liberalizzare il commercio interno e quello estero attraverso leggi economiche e politiche adeguate; altrettanto fondamentale è che nel mercato sia assicurata piena concorrenza tra gli operatori. Di fatto, Filangieri considera la concorrenza l'unico mezzo attraverso cui si può tendere a un progresso nel mercato, spingendo i produttori a una continua ricerca che possa garantire la qualità dei beni, in modo da spiccare rispetto ai competitori[13].

La libera circolazione delle merci, insieme alla tutela della competitività nel mercato unico, costituisce uno dei pilastri fondamentali dell'apparato europeo[14]. Essa trova tutela sin dal diritto primario (artt. 26-37 TFUE), ove si proibiscono tanto le restrizioni quantitative al commercio, quanto quelle qualitative. In particolare, l'art. 28 TFUE è dedicato all'unione doganale, in virtù della quale sono vietati i dazi doganali all'importazione e all'esportazione – così come qualsiasi imposizione di effetto equivalente – predisponendo, altresì, l'adozione di una tariffa doganale comune nei rapporti commerciali con i Paesi terzi.

Anticipando quanto realizzato secoli dopo in Europa e oltreoceano, Filangieri mostra forte sostegno alla cooperazione commerciale tra gli Stati, con una particolare attenzione rivolta al tema dei dazi. Questi ultimi, tanto se diretti all'esportazione e all'importazione, quanto se diretti alla circolazione interna, hanno conseguenze negative.

Per quanto riguarda l'esportazione, ad esser colpiti in maniera diretta sono i venditori, perché è su di loro che ricadono i dazi. Costretti a decidere se aumentare i prezzi o farsi carico dell'imposizione, i venditori tenderanno a scegliere quest'ultima opzione. Infatti, se optassero per un incremento dei prezzi, vedrebbero un calo delle vendite, dal momento che gli acquirenti sarebbero meno propensi ad acquistare il bene, spinti a cercare e ad acquistare quello stesso prodotto altrove[15].

Non meno nocivi sono i dazi all'importazione. I governanti possono essere tentati di limitare l'ingresso di beni provenienti dall'estero imponendo dazi più elevati, con l'intento di incentivare il consumo di prodotti nazionali. Tuttavia, tali decisioni spesso trascurano il principio di reciprocità che regola inevitabilmente i rapporti tra Stati. Nel momento in cui una determinata politica protezionistica induce uno Stato a ridurre le importazioni provenienti da un altro Paese, quest'ultimo sarà a sua volta spinto a limitare gli acquisti dei beni provenienti dal primo, poiché «il commercio non dà che in proporzione di quello che si riceve»[16].

Infine, considerando il mercato europeo come un mercato interno che fa riferimento ad un territorio unico, vale la pena richiamare quanto espresso da Filangieri circa le restrizioni imposte alla circolazione interna. L'autore non si capacita di come possano esservi ostacoli posti alla circolazione

[13] «Or i maggiori ostacoli che si oppongono a progressi delle arti e delle manifatture ì sono tutti quegli stabilimenti, tutte quelle leggi che tendono a diminuire la concorrenza degli artefici. [...] A misura che questa è maggiore ì l'artefice cerca di migliorare la sua manifattura per superare quella del suo competitore. Egli sa che, mi giurandola, il compratore preferirà la sua a quella degli altri. Egli sa che, essendo molti i suoi competitori, deve far uno sforzo maggiore per superarli. [...] le leggi dunque che distruggono questa necessaria, concorrenza, o che la restringono) sono il flagello delle arti e delle manifatture» (*Scienza della Legislazione*, Libro II, Capo XVI).

[14] La libertà di commercio è stata consacrata anche nella Costituzione statunitense, rappresentando uno dei vari punti di contatto con la *Scienza della Legislazione*. Così, l'art. I, sezione 9, vieta al Governo federale di creare barriere al commercio. In particolare, è proibita l'imposizione di tasse o dazi su prodotti esportati dagli Stati, così come sull'ingresso di navi in uno Stato; sono vietati, inoltre, i trattamenti commerciali o fiscali preferenziali verso uno o più Stati, a discapito degli altri. Allo stesso tempo, la sezione 8 dell'art. I enuncia la cd. *commerce clause*: tra i poteri federali di cui gode il Governo statunitense c'è quello di regolare il commercio con le nazioni estere e tra gli Stati, proibendo a questi ultimi di compromettere o indebolire gli scambi commerciali interni.
Lo stesso art. I, sezione 10, vieta ai singoli Stati di imporre tasse sui beni importati ed esportati senza il permesso del Congresso.

[15] Questo ciclo si ripete anche per le materie di cui un certo Stato sia l'unico possessore o produttore. Infatti, «il venditore volendo obbligare lo straniero a pagarlo *[il dazio, nda]*, aumentandone il prezzo, vedrebbe diminuirsi le richieste, e restringersene la consumatone, e lo Stato vedrebbe allora esaurita in parte una sorgente di ricchezze, della quale era l'unico proprietario» (*Scienza della Legislazione*, Libro II, Capo XXVIII).

[16] *Scienza della Legislazione*, Libro II, Capo XXVIII.

di un bene all'interno dello stesso territorio, quasi come se i confini interni ne pregiudicassero l'integrità; si domanda persino quale cosa possa essere «più ingiusta, più molesta per ì industria e pel commercio, che ogni membro dello Stato sia estraneo alle altre parti dell'istesso corpo?»[17].

Filangieri sottolinea come le restrizioni alla circolazione non danneggino solo l'industria e il commercio, ma si ripercuotano anche sulla circolazione dei commercianti e dei viaggiatori, costretti a «esser fermati, esser visitati e tassati in ogni passo che fanno». L'autore mostra così una certa sensibilità verso la libertà di movimento delle persone e dei servizi, anch'essi di rilievo centrale nell'attuale assetto comunitario, insieme alla circolazione di beni e capitali. In particolare, il diritto dei cittadini europei di muoversi liberamente nel territorio comunitario è un corollario imprescindibile della cittadinanza europea, consacrata a Maastricht nel 1992 e confermata con i successivi Trattati. Limitare e appesantire il commercio tramite restrizioni, controlli eccessivi e tariffe doganali significa, altresì, limitare gli individui nell'esercizio delle proprie libertà, sia sul piano commerciale che su quello personale.

Dall'analisi filangieriana emerge una forte interdipendenza tra le libertà del mercato e i diritti degli uomini; come si è visto, questa interdipendenza travolge anche i rapporti tra gli operatori di diversi territori, nonché le stesse nazioni che sono coinvolte negli scambi. Le politiche commerciali di un paese inevitabilmente si riflettono sugli altri Stati con cui avvengono gli scambi. Affinché questa mutua dipendenza non diventi nociva, è opportuno che si instaurino rapporti di cooperazione tra i governi, dal momento che «nel mondo fisico, come nel politico, tutto è dipendenza, tutto è rapporto, niente è isolato». Proprio il commercio rappresenta un punto di congiunzione tra i diversi popoli, poiché esso «vuole che tutte le nazioni si riguardino come una società unica, tutt'i membri della quale abbiano eguali dritti di partecipare a beni di tuttet le altre» (Libro II, Capo XX).

Il processo di integrazione europea è partito proprio dalla cooperazione industriale e dall'apertura allo scambio commerciale di acciaio e carbone tra i Paesi membri della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), per poi arrivare a contemplare e realizzare un mercato comune privo di frontiere interne, nel quale garantire la circolazione non solo delle merci, ma anche di servizi, capitali e persone. È a partire dalla dimensione commerciale che si è progressivamente consolidato il rapporto di cooperazione e integrazione tra gli Stati membri, evolvendosi sino a dar vita all'Unione europea nella sua configurazione attuale. Nonostante il progetto europeo abbia attraversato un percorso di notevole sviluppo e potenziamento, giungendo a creare un ordinamento autonomo e unico nel panorama giuridico internazionale, vi sono ancora dei punti di debolezza e delle lacune che sarebbe opportuno colmare per proseguire in maniera efficace e proficua nel processo di integrazione europea. A tal fine, potrebbe venire in soccorso proprio l'eredità di Filangieri.

3. FEDERALISMO EUROPEO TRA UTOPIA E REALISMO

L'idea originale di alcuni dei padri fondatori dell'Unione europea prevedeva la creazione di un sistema federale[18], ritenuta l'opzione più adeguata per rispondere alle sfide del tempo e per avviare forme più intense di collaborazione. Sebbene l'ordinamento europeo presenti alcuni elementi riconducibili a questo tipo di apparati, non si è mai giunti alla costituzione di una federazione in senso proprio[19]. Tuttavia, negli anni sono giunte da più

[17] *Scienza della Legislazione*, Libro II, Capo XXVIII.

[18] Nella dichiarazione del 9 maggio 1950 si presentò il progetto di istituzione della CECA, che secondo Robert Schuman doveva costituire il primo passo verso la creazione di una federazione europea, «indispensabile al mantenimento della pace».
Le federazioni vengono descritte come un sistema composito formato da unità periferiche e da un governo centrale, ognuno con propri poteri da poter esercitare direttamente nei confronti dei cittadini. Si tratta di un elemento particolarmente rilevante, che non si ritrova, ad esempio, nei sistemi confederali, dove il rapporto con i cittadini è solo indiretto, a causa dell'intermediazione delle istituzioni locali (v. S. FABBRINI, *Democracy and Federalism in the European Union and the United States. Exploring post-national governance*, Londra, Routledge, 2005, pp. 9-10).

[19] In realtà, pur presentando caratteristiche riconducibili a diversi modelli giuridici, risulta difficile inquadrare l'Unione

fronti spinte in tal senso. Ciò soprattutto perché un simile scenario potrebbe giovare in maniera significativa all'ordinamento europeo e agli Stati che ne fanno parte, dando un forte slancio al processo di integrazione, in un'ottica di unità e di potenziamento del sistema.

Diversi settori godrebbero degli effetti positivi derivanti da una svolta federale, a partire da quello economico e fiscale. Ad esempio, attraverso l'adozione delle regole e degli schemi tipici del federalismo, sarebbe più semplice prevenire e attutire gli effetti negativi derivanti dai cd. *external shocks* che esistono in economia, favorendo il mantenimento dell'equilibrio che si tenta di raggiungere tramite la politica monetaria comune; equilibrio che rischia di essere minato da queste "scosse esterne". Questa situazione di maggior stabilità si ricaverebbe dalla presenza di un'organizzazione centrale forte, in grado di mitigare le ricadute sfavorevoli sugli Stati membri attraverso un'attività di redistribuzione delle entrate e delle risorse, dalle aree colpite in positivo a quelle colpite in negativo[20].

Volgendo lo sguardo al sistema federale statunitense, si nota come ad un apparato federale con forti poteri si aggiungono regole fiscali rigide cui

europea in una categoria esistente. Questa peculiarità del sistema è stata confermata dalla Corte di giustizia sin dalle sue prime pronunce. Si pensi alla storica sentenza *Van Gend en Loos* (Sentenza della Corte di giustizia del 5 febbraio 1963, *NV Algemene Transport – En Expeditie Onderneming Van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, Causa 26/62, EU:C:1963:1, in *Racc.*, p. 22), in occasione della quale i giudici hanno riconosciuto per la prima volta il carattere innovativo della Comunità, la quale «costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunziato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini». Questo concetto è stato ribadito a più riprese, a partire dall'anno successivo. Così, nel caso *Costa Enel* (Sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 1964, *Flaminio Costa contro E.N.E.L*, Causa 6/64, EU:C:1964:66, in *Racc.*, pp. 1144-1145), si legge che «a differenza dei comuni trattati internazionali, il Trattato C.E.E. ha istituito un proprio ordinamento giuridico, integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri all'atto dell'entrata in vigore del Trattato e che i giudici nazionali sono tenuti ad osservare».
L'atipicità dell'Unione europea comporta anche che il diritto europeo non segue pedissequamente tutte le regole del diritto internazionale, ma, data la peculiarità del sistema e del rapporto con gli Stati membri, si seguono regole specifiche, che contribuiscono a rimarcare il carattere unico dell'ordinamento. Molti di questi principi sono frutto dell'attività della Corte, che in un costante lavoro di interpretazione e di osservazione dell'evolversi della Comunità ha contribuito alla creazione di un diritto autonomo sia rispetto al diritto internazionale, sia rispetto ai diritti interni agli Stati membri.

[20] In questo modo, il sistema centralizzato fungerebbe da ammortizzatore rispetto a queste scosse, una sorta di *shock absorber* posto a tutela dell'unione monetaria. Si veda al riguardo M. BAIMBRIDGE, P. WHYMAN, *Fiscal federalism and European Economic Integration*, Londra, Routledge, 2004, p. 1. Inoltre, va rilevato che il meccanismo in esame diminuirebbe il rischio morale (cd. *moral hazard*), rappresentato da comportamenti scorretti volti a manipolare il sistema a vantaggio di una parte, e a danno dell'altra (v. C. A. E. GOODHART, S. SMITH, *Stabilisation*, in *The Economics of Community Public Finance, European Economy, Reports and Studies*, n. 5, 1993, p. 424-425).
Nella prospettiva dell'apparato tributario e della spesa pubblica, un sistema di bilancio centralizzato permetterebbe di affrontare le fasi avverse del ciclo economico con strumenti più adeguati, attraverso cui attuare una strategia di stabilizzazione coordinata (M. BAIMBRIDGE, P. WHYMAN, *op. cit.*, pp. 2-3). Tra gli strumenti a disposizione del governo federale potrebbero figurare le sovvenzioni intergovernative, tramite cui trasferire fondi da un livello di governo ad un altro, ad esempio dal livello federale a quello statale, oppure dal livello statale a quello regionale e così via. Così facendo, i fondi possono essere utilizzati per soddisfare i bisogni e gli interessi dei cittadini in maniera proficua, in applicazione del principio di sussidiarietà: se un livello di governo produce entrate in eccesso rispetto al reale bisogno, può trasferire le somme in eccesso ad un altro livello che ne necessita. È un modo per favorire la cooperazione e la solidarietà tra i diversi livelli, realizzando al tempo stesso un sistema tributario più equo: il governo centrale funge da centro di riscossione delle tasse, per poi procedere alla redistribuzione dei fondi verso i sistemi periferici, riducendo le disuguaglianze tra i vari territori (v. W. E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 37 (3), 1999, pp. 1121, 1224, 1228).
A fronte della politica macroeconomica adottata dalle istituzioni federali, sui governi nazionali ricadrebbero obblighi e oneri volti a garantire l'esistenza di un mercato comune in cui i livelli periferici non impongono la propria capacità di regolamentazione, dovendo attenersi, altresì, a un vincolo di bilancio rigido, non potendo stampare moneta, né potendo avere accesso al credito illimitato, per evitare di attuare politiche eccessivamente rischiose o imprudenti. In un sistema in cui vigono queste condizioni, i diversi livelli di governo – in particolar modo quelli decentrati – saranno spinti ad attuare le migliori scelte e politiche, in un'ottica di competizione con gli altri livelli (v. B. R. WEINGAST, *The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development*, in *Journal of Law, Economics, & Organization*, Oxford University Press, Vol. 11 (1), 1995, p. 4).
Secondo diversi studi (v. T. EVAS *et al., Coronavirus and the cost of non-Europe - An analysis of the economic benefits of common European action*, Servizio Ricerca del Parlamento europeo, Bruxelles, 2020, pp. 10-11), un miglior coordinamento delle politiche nazionali e il completamento dell'unione bancaria potrebbero produrre effetti positivi per gli Stati membri, con potenziali benefici rispettivamente di 37,5 miliardi di euro e 130 miliardi di euro. Anche in termini di capacità fiscale europea vi sarebbero cambiamenti positivi per l'Unione e per gli Stati aderenti, conferendo alla prima il potere di raccogliere risorse proprie, e di riutilizzarle per la spesa pubblica.

gli Stati devono attenersi; buona parte delle spese discrezionali ricade sul governo centrale, per cui l'insieme delle spese che grava sugli Stati è alleggerito, permettendo loro di concentrarsi sulle regole del pareggio di bilancio, evitando situazioni di *deficit*. Se l'Unione europea seguisse la stessa strada, i costi di indebitamento si ridurrebbero, permettendo agli Stati membri di focalizzarsi sul debito e sulle regole di bilancio. Chiaramente, questa scelta comporterebbe una maggior cessione di sovranità verso il centro, accompagnata da una riforma dei Trattati. Tuttavia, per agire in questo modo – e, più in generale, per mettere mano al diritto primario – è necessario il consenso di tutti gli Stati membri. Nonostante gli effetti positivi che potrebbero derivarne, non tutti i governi darebbero il proprio consenso per rafforzare i poteri dell'Unione europea, con un'eventuale cessione di parte delle proprie competenze a favore di quest'ultima.

Si dovrebbe seguire la stessa procedura di revisione – alquanto complessa – se si volessero apportare modifiche nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), settore che sarebbe fortemente interessato da un'eventuale svolta in senso federale. Si tratta di una delle aree in cui si segue ancora il metodo intergovernativo, per cui le decisioni vengono adottate all'unanimità, salvo alcune eccezioni. La delicatezza delle questioni inerenti alla PESC giustifica il permanere del criterio dell'unanimità, ma al tempo stesso rischia di creare situazioni di stasi in cui non è possibile raggiungere una posizione condivisa. Ciò comporta molto spesso rallentamenti nel processo di integrazione, ponendo l'Unione europea in secondo piano rispetto agli altri attori internazionali, con ricadute negative anche a livello interno: in assenza di una politica unitaria e di una linea di azione comune, i Paesi adottano politiche interne autonome, talora in contrasto con quelle seguite dagli altri Stati membri. Questa mancanza di uniformità si riversa sulla percezione esterna dell'Unione, vista come incapace di seguire una linea comune e di agire come un'unica potenza.

Un approccio di tipo federale permetterebbe di superare questo limite[21], dando così una forte spinta al processo di integrazione.

L'applicazione degli schemi e dei principi tipici del federalismo nell'ordinamento europeo consentirebbe all'Unione di agire sul piano comunitario e internazionale con maggior coesione, con una sola voce che sia espressione dei bisogni e delle volontà dei cittadini europei, con risvolti positivi tanto in singole aree, quanto per l'Unione nel suo insieme, pur senza rinunciare all'autonomia e all'indipendenza degli Stati membri. Anzi, queste due entità continuerebbero a governare secondo il riparto delle competenze, con le dovute modifiche necessarie per attuare il modello federale. Tuttavia, sono proprio le entità nazionali a temere che il processo di federalizzazione possa minare la loro sovranità, con un'eccessiva cessione di poteri a favore delle istituzioni europee.

Tenendo conto di questo scenario, potrebbe tornare utile richiamare quanto espresso da Filangieri nei suoi scritti.

4. UNIVERSALISMO E PARTICOLARISMO NELLA SCIENZA DELLA LEGISLAZIONE

Il filo conduttore che attraversa tutti i volumi della *Scienza della Legislazione* è il concetto di relatività, inteso come necessità di contestualizzazione: l'opera sottolinea l'importanza di analizzare ogni ambito d'intervento alla luce del contesto culturale, sociale, storico, economico e politico in cui si colloca.

Lo si è visto nel libro II: sebbene ad un primo sguardo possa sembrare proficuo applicare dazi all'importazione in modo da favorire la circolazione e la vendita dei prodotti interni, in concreto queste scelte protezionistiche finiscono col ledere non solo gli operatori economici locali, ma anche eventuali acquirenti terzi e l'economia nel suo complesso.

[21] A ben vedere, l'attuale sistema già contempla metodi in grado di "attenuare" la regola ferrea dell'unanimità. Si pensi alla clausola passerella prevista dall'art. 31, par. 3, TUE: in seguito a decisione unanime del Consiglio europeo, il Consiglio dell'Ue potrebbe votare secondo il criterio della maggioranza qualificata in alcuni settori della politica estera che richiedono l'unanimità. Nonostante la possibilità prevista dal Trattato, il potenziale dell'art. 31 TUE – come più in generale quello delle clausole passerella – non è ancora stato sfruttato.

Come ha evidenziato Filangieri, ogni elemento della realtà è interconnesso e soggetto a un costante rapporto di reciproca interdipendenza. In tale prospettiva, un'analisi approfondita delle leggi economiche di carattere protezionistico, del contesto in cui esse trovano applicazione e delle conseguenze che ne derivano, rivela la natura potenzialmente lesiva di tali misure, anche laddove esse, in apparenza, possano sembrare giuste e vantaggiose.

Nel libro III il giovane illuminista mostra quanto sia pericoloso trattare le leggi criminali come uno strumento di mera repressione e vendetta. Non si possono accettare leggi che siano eccessivamente crudeli e sproporzionate, poiché ognuna di esse deve essere calibrata sulla base del reato commesso, in virtù della funzione rieducativa e preventiva della legislazione penale. Partendo da pene fisse e prestabilite che limitano l'arbitrio dei magistrati, è necessario valutare caso per caso come procedere nella scelta della pena da infliggere, tenendo conto dell'illecito, di tutte le circostanze rilevanti, e dello scopo di prevenzione che si intende raggiungere attraverso la pena.

Il concetto di relatività emerge anche nel quarto libro, dedicato all'educazione. In questa parte dell'opera Filangieri si propone di riordinare il sistema educativo, sulla ferma convinzione che la formazione scolastica vada adattata in relazione ai soggetti cui è rivolta. Egli reputava che lo stesso tipo di istruzione non potesse essere impartita ai figli dei sovrani e ai figli dei commercianti: entrambe le categorie godono del diritto all'istruzione – e tale diritto deve essere garantito e tutelato – ma non per questo il tipo di educazione deve essere uguale, perché diversi saranno gli scopi. Per il filosofo l'educazione dovrebbe essere universale ma non uniforme, da garantire a tutti, pur non dovendo né potendo essere la stessa per l'intera popolazione[22]. È però nel libro I – che si occupa dei principi generali della scienza legislativa – che questo concetto è espresso in maniera più chiara ed esplicita, aprendo le porte a quanto affrontato nel resto dell'opera.

5. IL COMPROMESSO TRA BONTÀ ASSOLUTA E BONTÀ RELATIVA DELL'INTEGRAZIONE EUROPEA

Nonostante gli effetti positivi che potrebbero derivarne, una svolta federale piena dell'Unione europea risulta difficilmente realizzabile.

Tuttavia, ciò non esclude la possibilità di perseguire comunque un certo tipo di federalismo, anche se in forma attenuata. Ad esempio, dando vita a un federalismo asimmetrico, da realizzare attraverso un modello di integrazione differenziata – che ha già trovato spazio nel contesto comunitario[23] – tramite cui poter porre in essere eventuali forme ristrette di cooperazione, che permettono di avanzare nel cammino verso un apparato più forte e coeso. In questo modo, laddove non si dovesse riuscire a raggiungere il consenso e il coinvolgimento di tutti i 27 Paesi, si potrebbe agire attraverso modalità concentrate di partecipazione, che non vedono un'azione uniforme e congiunta da parte di tutti gli Stati membri, ma i cui risultati sono comunque ascrivibili all'Unione nel suo insieme. Lo stesso dicasi laddove – al di là della volontà politica di aderire o meno a una certa azione o strategia – non tutti i membri godano delle capacità e

[22] «L'educazione pubblica finalmente, per esser universale, richiede che tutte le classi, tutti gli ordini dello Stato vi abbiano parte; ma non richiede che tutti questi ordini, tutte queste classi vi abbiano la parte istessa» (*Scienza della Legislazione*, Libro IV, Capo IV).

[23] L'espressione "integrazione differenziata" fa riferimento alla possibilità che, a date condizioni, non tutti gli Stati collaborino per il raggiungimento di determinati obiettivi attinenti ai Trattati. Si può manifestare in forme diverse, alcune delle quali previste dalle fonti primarie: si pensi alla cooperazione rafforzata, contemplata già a partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, tramite cui è possibile procedere attraverso "coalizioni" ristrette di almeno nove Stati per il perseguimento di determinati obiettivi comunitari, a patto che non si tratti di materie rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione. L'autorizzazione a procedere in tal senso deve essere accordata tramite decisione del Consiglio, chiamato a verificare che i relativi scopi non possano essere raggiunti dall'Unione nel suo insieme e in tempi ragionevoli (art. 20 TUE).
In realtà, sul piano pratico si è assistito a forme diverse di integrazione differenziata già negli anni '80 con gli Accordi di Schengen, cui non hanno aderito tutti gli Stati. Lo stesso vale per la partecipazione all'Eurozona: sebbene nell'area dell'Unione Economica Monetaria tutti gli Stati abbiano aderito all'unione economica, non tutti fanno parte della zona euro; alcuni Paesi non hanno aderito per mancanza di convergenza con i criteri a tal fine richiesti; la Danimarca, invece, ha deciso di avvalersi della clausola di *opt-out*, uno strumento che permette di non aderire a determinate politiche europee, mantenendo una certa autonomia in determinati settori, senza intralciare il processo di integrazione.

disponibilità necessarie a tal fine, potendo, in questi casi, muoversi secondo ritmi differenti, sulla base delle proprie risorse.

Seppure nei lavori di Filangieri non si parli mai di federalismo, né tantomeno di federalismo asimmetrico, vi sono alcuni punti che possono fungere da riferimento per il sistema in esame. Il libro I è quello che, ad opinione di chi scrive, potrebbe risultare più di ispirazione per i futuri sviluppi dell'Unione.

Nell'intento di delineare principi guida per una legislazione fondata sulla ragione, l'autore si propone un obiettivo ambizioso, poiché il suo lavoro non si rivolge a un interlocutore determinato, avendo piuttosto carattere universale[24]. Tuttavia, pur rivolgendosi ai legislatori di ogni luogo e tempo, il filosofo rimarca un dettaglio importante: è vero che vi sono principi e regole generali che dovrebbero guidare tutti gli uomini, ma chi scrive le leggi non può omettere di considerare il contesto in cui opera. Così, ogni legislazione – pur mantenendo una sorta di nucleo comune riferibile a tutti gli Stati – deve essere "adattata" al popolo a cui è rivolta, alla luce dei suoi costumi, del tipo di governo, del territorio e delle condizioni economiche e sociali.

All'interno del libro I, l'autore introduce il concetto del «doppio carattere di bontà che deve avere ogni legge», ossia una bontà assoluta e una relativa, a indicare che oltre al carattere assoluto delle leggi – valevole in via generale per tutti i popoli – bisogna considerarne anche l'aspetto relativo, a seconda del contesto in cui tali leggi sono emanate e applicate. Nell'intento di spiegare in cosa si sostanzia il dualismo della legislazione, Filangieri parla di una «bontà di rapporto» (Libro II, Capo III). Il punto di incontro tra le parti di questo rapporto – tra il carattere assoluto e quello relativo delle leggi – è da rinvenire nell'oggetto stesso di questa relazione, ossia lo stato della nazione in cui la legislazione va applicata.

Il capo IV si apre con una definizione del carattere assoluto delle leggi: esso indica «la loro armonia co' principj universali della morale, comuni a tutte le nazioni, a tutti i governi, ed adattabili in tutti i climi [...] parla a tutti gli uomini il medesimo linguaggio, e prescrive in tutti i tempi le medesime leggi». Da tale introduzione emerge la portata universale di alcuni principi che costituiscono, per l'appunto, il carattere assoluto delle leggi, valido in ogni luogo e in ogni tempo, poiché rappresenta «ciò che è giusto ed equo in tutti i casi». La bontà relativa delle leggi, invece, è quella che è «più adattata allo stato della nazione alla quale si emana» (Libro I, Capo VI). Ma per adattare le leggi ad un determinato territorio, bisogna partire dai principi comuni e universali, e a questi rifarsi continuamente nell'applicazione delle legislazioni nazionali, poiché è tramite essi che si potranno «vedere i diversi oggetti, le diverse mire, il tuono diverso che deve prendere la legislazione ne diversi popoli o negl'istessi popoli, ma ne' diversi tempi». Anche laddove le leggi interne dovessero attraversare fasi patologiche, è rifacendosi alla legislazione generale che si possono individuare i rimedi.

Alcuni autori[25] hanno rinvenuto in questo modello uno schema geometrico, immaginando una circonferenza dal cui centro si diramano i raggi. Applicando il metodo deduttivo, dal centro della circonferenza – quindi, dai principi generali della scienza legislativa – si possono ricavare le norme particolari sulle cui basi andare a sviluppare gli ordinamenti nazionali. L'idea dello schema geometrico richiama quella dell'Europa "a geometria variabile", uno dei modelli attraverso cui si può concretizzare l'integrazione differenziata. Questa espressione lascia immaginare un sistema costituito da cerchi di diverse dimensioni, che

[24] «La bontà delle leggi è inseparabile dall'uniformità. [...] niuno ci ha dato ancora un sistema compiuto e ragionato di legislazione, niuno ha ancora ridotta questa materia ad una scienza sicura ed ordinata, unendo i mezzi alle regole, e la teoria alla pratica. Questo è quello ch'io intraprendo di fare in quest'opera» (*Scienza della Legislazione*, Libro I, Introduzione).

[25] Si veda A. GARGANO, *La Scienza della legislazione di Gaetano Filangieri*, Istituto Italiano per gli Studi Filosofici, 2014. Filangieri segue uno schema geometrico simile in relazione alla divisione del potere e all'esercizio dello stesso. Dopo aver sottolineato la necessità che il potere sia distribuito pur mantenendo l'autorità di governo al centro, afferma che «ogni parte del potere, ogni esercizio di autorità deve immediatamente da questo punto partire, deve continuamente a questo punto ritornare» (*Scienza della Legislazione*, Libro III, Capo XVIII).

rappresentano livelli differenti di integrazione. Il cerchio più piccolo, posto al centro, è quello in cui rientrano tutti gli Stati membri e in cui le attività comunitarie vengono poste in essere in maniera uguale; dal centro si sviluppano cerchi sempre più grandi, in cui gli Stati rientrano a seconda delle rispettive capacità.

Così, seguendo il pensiero di Filangieri, il principio dualista che contraddistingue la legislazione può essere trasposto nell'apparato europeo quale modello per i suoi futuri sviluppi, partendo proprio da queste forme di integrazione differenziata. Infatti, si è parlato di una svolta federale quale possibile strada da intraprendere per conferire una veste nuova all'Unione. Tuttavia, dal momento che una federalizzazione in senso pieno, ad oggi, non sembra attuabile, sulla scia dello spirito cosmopolita del filosofo napoletano si potrebbe comunque dare una notevole spinta al processo di integrazione e alla cooperazione europea, rafforzando i rapporti intracomunitari e l'Unione nel suo complesso, attraverso un sistema federale asimmetrico. Questa scelta potrebbe rappresentare il giusto compromesso tra i governi che sostengono forme di partecipazione e di europeizzazione più intense, e i governi che, al contrario, non intendono rinunciare ulteriormente alla propria autonomia e sovranità.

Per comprendere meglio il fenomeno in esame, è utile partire da una definizione: con federalismo asimmetrico si fa riferimento a un sistema multilivello che presenta elementi federali, al cui interno coesistono entità minori non del tutto omogenee tra loro[26]. A differenza del federalismo classico, in cui le entità periferiche sono poste sullo stesso livello e godono dello stesso grado di sovranità, conseguenza del federalismo asimmetrico è l'eterogeneità che si può verificare su più piani, come quello delle competenze.

Seguendo questa strada, si avrebbe effettivamente un'Unione a più velocità – con un percorso più celere e intenso scelto dagli Stati favorevoli al federalismo – pur mantenendo un "nucleo duro" comune, che costituisce le fondamenta del sistema europeo, vincolante per tutti gli Stati membri, a prescindere dalla volontà di mantenere un'indipendenza maggiore o minore. Nucleo duro che, per usare la terminologia della *Scienza della Legislazione*, potremmo definire quale "bontà assoluta" dell'integrazione europea, da bilanciare con il suo carattere "relativo", a seconda del grado di integrazione delle subunità che compongono il sistema. Individuati gli elementi che compongono il nucleo duro e fissati gli obiettivi da raggiungere, la scelta circa quanto e come impegnarsi in tal senso è rimessa al singolo Stato, senza dover seguire necessariamente una linea d'azione comune, potendo dar vita a forme ristrette di partecipazione.

Inoltre, permettendo modalità concentrate di cooperazione tra Stati con maggiori risorse in determinati settori – quale può essere quello militare o economico – si consente di attuare politiche e azioni che con ampia probabilità garantirebbero maggior efficacia e successo. Si assicurano più flessibilità e libertà, sia in termini di modalità tramite cui agire – pur sempre nel rispetto delle regole e dei limiti posti dai Trattati – sia in termini di scelta circa quanto i governi nazionali intendono impegnarsi; da ciò discende anche una maggior sostenibilità del progetto europeo e un carico minore sugli Stati, più propensi, in questo modo, a vincolarsi secondo le rispettive possibilità.

Così facendo, si permetterebbe di avanzare nel processo di integrazione – molto spesso bloccato o rallentato dalle scelte poco europeiste di alcuni governi – seppure a velocità e con gradi di intensità differenti; si eviterebbe, altresì, di perseguire un'uniformità forzata, che a lungo andare potrebbe portare a fratture interne all'ordinamento[27]. Lasciando maggior libertà di scelta circa il grado di

[26] F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 40. Le differenze tra le subunità possono essere dovute a molteplici fattori, sebbene generalmente se ne individuino due principali: quelli attinenti all'identità culturale e ideologica, e quelli legati alle condizioni socioeconomiche.

[27] Proprio con questo obiettivo alcuni Paesi hanno deciso di seguire la strada del federalismo asimmetrico. Si pensi alla Spagna, dove figurano delle comunità autonome che godono di un grado di indipendenza più elevato rispetto alle altre unità territoriali che compongono il Paese. Il fenomeno è ancora più rimarcato in Canada: alla provincia del Québec è riconosciuta un'autonomia tale da costituire una vera e propria nazione –

integrazione che si intende raggiungere, si riducono le tensioni interne all'Unione europea.

Dubbi potrebbero nascere dal timore che alcuni Stati siano "lasciati indietro", laddove decidano di non aderire alle forme più avanzate di partecipazione. In realtà, procedere in questa direzione non significa avvantaggiare alcuni Stati a discapito di altri; né l'Unione che conosciamo oggi verrebbe stravolta. Ad esempio, il mercato comune – e tutti i benefici ad esso connesso – fungerebbe da anello di congiunzione tra i diversi livelli del sistema, insieme al nucleo duro di valori e principi che reggono l'ordinamento. Né verrebbero meno i progressi e gli obiettivi raggiunti dalla creazione della prima Comunità fino ad ora.

Procedere in questa direzione significa, piuttosto, prendere atto delle debolezze e delle lacune dell'attuale apparato e agire per colmarle, ponendo fine all'inerzia che non giova né agli Stati filoeuropei, né a quelli euroscettici.

Come per Filangieri universalità della legge non significa uniformità, l'Unione europea potrebbe perseguire obiettivi comuni e, nel contesto comunitario, universali, pur senza richiedere quell'uniformità di azione e di impegno che risulta difficilmente raggiungibile in una Unione a 27 Stati. Anzi, le differenze e le diverse necessità e capacità degli Stati verrebbero viste quale mezzo tramite cui far ripartire il processo di integrazione, dandovi nuova linfa e nuovo slancio. In questo modo si rafforzerebbe il motto europeo di "unità nella diversità", di cui il filosofo partenopeo – col suo carattere spiccatamente cosmopolita – sembra essere un precursore.

Per concludere con le parole di Filangieri: «Avvicinate gli uomini, e voi li renderete industriosi ed attivi: separateli, e voi li renderete tanti selvaggi incapaci d'avere l'idea istessa della loro perfettibilità» (Libro II, Capo XXVI). Attraverso una più intensa unione tra gli Stati e i popoli europei, si possono raggiungere obiettivi a cui, da soli, difficilmente si arriverebbe. È perciò opportuno rafforzare la cooperazione intracomunitaria e i rapporti tra gli Stati e tra i popoli, nel rispetto delle necessità e volontà di ognuno di essi, ma con lo sguardo puntato verso un'Unione europea più coesa e forte, pronta a reagire con una sola voce alle sfide del mondo.

almeno simbolicamente – all'interno della federazione canadese. Si è trattato quasi di una scelta necessaria, volta ad evitare uno sgretolamento derivante dalle "minacce" di secessione da parte dei quebecchesi, e utile per mantenere intatta la federazione. Ciò è stato possibile perché si sono prese in considerazione e sono state accolte le differenze esistenti al suo interno, e sulla base di queste si è agito (v. L. GRECO, *Il riconoscimento della nazione québecoise all'interno di un Canada unito*, in *Civitas Europa*, Vol. 18, 2007, pp. 163-164).