



ORDINES

Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee

2015

FASCICOLO 1

(ESTRATTO)

DOMENICO BILOTTI

**L'Unione Europea: dalla disaffezione
alla dissoluzione?**

DOMENICO BILOTTI¹

L'Unione Europea: dalla disaffezione alla dissoluzione?

SOMMARIO: I. La crisi dell'Unione Europea. Una prima, inevitabile, presa d'atto. – II. L'allargamento verso Sud-Est. Una querelle che dura da più di trent'anni. – III. Il primato dell'economia e le conseguenze sull'ordinamento. – IV. Una via d'uscita non antieuropeista è davvero possibile? Sì, come, perché.

I. La crisi dell'Unione Europea. Una prima, inevitabile, presa d'atto

La crisi dell'Unione Europea, innanzitutto in quanto progetto politico, è sotto gli occhi di tutti. Da tempo era tramontata l'idea che l'allargamento del progetto comunitario potesse costituire uno stabile volano per l'economia o la certezza di politiche reddituali espansive. La crisi dei risultati è stata l'inevitabile conseguenza della crisi dei mezzi, ma si proverà a sostenere, nel seguito di queste riflessioni, che la crisi dei mezzi (intesi non solo come risorse economiche, ma anche e soprattutto come istanze e forme della partecipazione, come strumenti per la fissazione e l'attuazione di garanzie giuridiche) è, a sua volta, dovuta ad una mai sanata crisi di fini: di quelle motivazioni che sostanziano un progetto politico, collocandolo in una dimensione collettiva², non già nel disegno strategico, più o meno riuscito, di una

¹ Assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico, Università "Magna Græcia" di Catanzaro.

² Acutamente, al riguardo, M. LA TORRE, *Cittadinanza europea*, in ID, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino 2004, 231-238.

cerchia ristretta di detentori del potere decisionale³. Per alcuni decenni (dalla fine degli anni Sessanta fino all'inizio degli anni Duemila), l'integrazione europea ha goduto di ottima "stampa". È riuscita a rappresentarsi come un progetto credibile per la tutela di alcuni diritti, soprattutto in campo sociale⁴, dove il miglioramento delle prestazioni del welfare doveva apparire decisamente appetibile per un'opinione pubblica, quale quella italiana, abituata a forme clientelari di assistenzialismo e a una sempre significativa quota di contratti di lavoro in nero⁵. Non solo: ha dimostrato di funzionare da elemento di stabilizzazione politica e di pacificazione continentale, tra Stati nazionali abituati a rapporti di reciproca conflittualità, anche sul piano strettamente diplomatico e militare⁶. Ha dato la dimensione di un'area molto più articolata e libera di quella tradizionalmente propria degli Stati nazione, connotata da un mercato comune ampio e dalla costitutiva affermazione di alcune libertà fondamentali⁷. Anche nei decenni in cui, però, l'attenzione dei mezzi di informazione era alta ed essenzialmente positiva, alcune crepe andavano profilandosi. Non è, in realtà, nemmeno corretto

³ Del resto, contro ipotesi simili, vedasi J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Roma-Bari 2008, 130 e ss.

⁴ Una suggestione che parte della dottrina continua a percorrere. Vedasi S. GAMBINO, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in <http://www.federalismi.it>, n. 24/2012.

⁵ Una situazione descritta in G. CRAINZ, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Roma 2003, 436 e ss.

⁶ In tal senso potrebbero essere rilette le motivazioni nel conferimento del premio Nobel per la Pace, proprio all'Unione Europea, nel 2012. V. G. SPAGNUOLO, *Introduzione. Formare alle transizioni*, in ID (a cura di), *Intercultura e internazionalizzazione. Pratiche di successo per la formazione*, Milano 2012, 15.

⁷ Per un'attenta analisi su tali premesse, vedasi, per tutti, G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea (1926-2005)*, Roma-Bari 2011.

parlare di “crepe”, che indicherebbero incrinature e aporie su un tessuto coeso e stabile. Si è, più verosimilmente, trattato di nodi affrontati in modo inadeguato, che hanno iniziato a manifestarsi nella loro evidenza, mano a mano che aumentavano le attribuzioni regolative, a detrimento dei diritti statuali, e non le situazioni giuridiche soggettive, in capo ai cittadini, concretamente attivabili⁸. Si è vista una limitata propensione alla cooperazione in materia giudiziaria⁹, con l’effetto di una circolazione degli effetti giuridici, prodotti dalla giurisdizione di uno degli Stati membri, più limitata di quanto ci si sarebbe aspettati dalle pur importanti riforme sul punto, intervenute nel diritto interno¹⁰; non si è affatto determinata una politica estera comune, che andasse oltre i rapporti, consuetudinari e/o bilaterali, che gli Stati membri mantenevano per proprio contro,

⁸ Nonostante alcune letture mirino ad analizzare prevalentemente le maggiori opzioni, insite nella valorizzazione del diritto comunitario anche negli ordinamenti nazionali (tra i molti, v., quanto all’accezione consolidata dell’esercizio dei diritti di libertà, M. ORLANDI, *Cittadinanza europea e libera circolazione delle persone*, Napoli 1996; quanto all’asserita implementazione delle libertà economiche, cfr. F. P. TRAISSI (a cura di), *Il “diritto privato europeo” dal mercato interno alla cittadinanza europea*, Napoli 2010), sembrano potersi preferire, in questa sede, valutazioni più prudenti sull’effettiva interazione tra il sistema giuridico europeo (di diritto comunitario) e quello nazionale (in argomento, tra gli altri, P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Le forme della cittadinanza. Tra cittadinanza europea e cittadinanza nazionale*, Roma 2013).

⁹ Impressione già espressa nel volume di L. PICOTTI (a cura di), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione Europea*, Milano 1999; largamente confermata, sin dalla titolazione prescelta, in C. SOTIS, *Il diritto senza codice. Uno studio sul sistema penale europeo vigente*, Milano 2007, in particolar modo 88-94, nonostante le pur riconosciute modificazioni normative intervenute.

¹⁰ Di una particolare, ancorché emblematica, applicazione specifica di tali modifiche potevano fornirsi alcuni elementi in A. LICASTRO, *Problemi e prospettive del diritto ecclesiastico internazionale. Dopo la legge n. 218 del 1995*, Milano 1997.

al di fuori del novero degli altri membri. Si è andati, cioè, al traino di scelte altrui, senza la forza di articolare un punto di vista comune. A completare il processo di disaffezione hanno concorso almeno altri due fattori, che così possono essere anticipati: l'elezione di un'assemblea parlamentare comune, priva dei poteri di solito attribuiti alle assemblee legislative e non riconosciuta dagli aventi diritti all'elettorato attivo alla stregua di un vero e proprio parlamento nazionale¹¹; i propositi di allargamento a Stati periferici, molto spesso connotati da una limitata assertività sul tema dei diritti fondamentali¹², nonché da indici economici che, volta per volta, segnalavano un'espansione *onnivora*, senza vera coesione politico-culturale e senza linee guida diverse dagli indicatori finanziari previsti, prima nei Trattati e poi dalla prassi di istituzioni europee esterne all'ordinamento giuridico comunitario in senso proprio. Per più profili, perciò, se già erano criticabili l'approccio degli organismi comunitari e l'impalcatura della legislazione attuativa, l'attuale condotta dell'Unione sembra star tradendo lo stesso diritto che la aveva istituita, rinegoziando con le appartenenze nazionali e gli interessi sovranazionali sempre più limitati spazi per una "federazione europea dei diritti fondamentali". Date queste premesse, l'attuale fase di stallo è, forse, essa stessa condizione persino troppo

¹¹ Lo stato del dibattito, nonostante gli intervenuti allargamenti, sembra non essersi significativamente evoluto, nell'ultimo decennio. Cfr. L. CARACCILO, *Euronucleo: Stato confederale*, in *Rinascita*, 28 Giugno 2002; sul medesimo numero, ancorché riprendendo in larga misura le tesi del teorico federalista Daniel Elazar (sulla cui opera, vedasi ID, *Constitutionalizing Globalization: the Postmodern Revival of Confederal Arrangements*, in *Jerusalem Centre for Public Affairs*, <http://www.jcpa.org>), G. AMATO, *Stato europeo? Meglio una rete*.

¹² Emblematico, al riguardo, il caso turco. Per un resoconto recente, v., tra gli altri, D. LETIZIA, *Turchia, Unione e i diritti umani negati*, in *l'Opinione*, 6 Giugno 2014.

tenue per descrivere gli errori compiuti. Quel che è certo è che né la nuova legislatura parlamentare¹³, né il nuovo *esecutivo* dell'Unione, stanno facendo abbastanza per rimuovere gli ostacoli, anzi aggravando il *divide* dei diritti tra i diversi Stati membri, non riformando la procedura di adesione alla UE, né immettendovi delle modalità partecipative rivolte ai cittadini e non ai governi nazionali, né segnando alcuna discontinuità apprezzabile sul piano economico come su quello sociale e culturale. Il vero quesito, allora, non dovrà essere, in conclusione, quello di chiedersi se siano stati fatti degli sbagli nel processo di integrazione o se esso sia in buono stato (sarebbero due domande retoriche, con risposte, l'una di segno positivo, l'altra negativa, altrettanto ovvie), quanto piuttosto il cercare di ricostruire ove siano stati commessi tali errori e cosa dovrebbe meglio suggerire una più adeguata inversione di rotta, rispetto allo stallo attuale.

II. *L'allargamento verso Sud-Est. Una querelle che dura da più di trent'anni*

Nel momento in cui la prospettiva comunitaria sembrava ancora poter garantire delle opportunità di miglioramento ed espansione delle strutture democratiche, gli Stati che erano rimasti, troppo a lungo, assoggettati all'influenza dell'ex-Unione Sovietica

¹³ Come temuto, del resto, da quelle stesse componenti parlamentari (innanzitutto, l'accresciutosi gruppo socialdemocratico, *Alliance of Socialists and Democrats for Europe*) che avevano maggiormente insistito, almeno nei programmi, su una revisione complessiva, dagli assetti decisionali a quelli finanziari. Cfr., in merito, MICHAEL SCHWARTZ, *Tobin Tax, rischio annacquamento*, in <http://www.euprogess.it>, 7 Maggio 2014.

vedevano nel ravvicinamento ai parametri europei un'importante occasione per favorire una fattuale transizione democratica. Ancor prima di chiedersi come sia stato tortuoso e, spesso, problematico, il passaggio dal socialismo reale, nelle sue diverse declinazioni nazionali¹⁴, all'economia di mercato *tout court* (sovente influenzata da sostanziali monopoli e oligopoli nel diritto interno¹⁵), bisognerebbe provare a contestualizzare più precisamente il periodo storico in cui si realizza, in termini pur disorganici, l'ampliamento dei confini della UE. La data più significativa è di circa quindici anni successiva al primo smembramento dell'Unione Sovietica e alla caduta del Muro di Berlino. Il Primo Maggio del 2004 aderiscono ufficialmente all'Unione Europea dieci nuovi Stati, appartenenti a due diverse aree geografiche e tradizioni politiche. Si tratta, come anticipato, in larghissima misura di Stati sottoposti per decenni all'influenza socialista (e, tra essi, tre Repubbliche che avevano fatto parte dell'URSS: Lituania, Lettonia, Estonia¹⁶), ma vi sono anche dei Paesi più piccoli, appartenenti a quell'area mediterranea del Continente, in direzione della quale, sin dagli anni Ottanta, si erano registrati i primi allargamenti dall'originario blocco dei sei Stati

¹⁴ Alcune delle quali conseguenti ad un arretramento delle pretese di Mosca, circa il controllo *esterno* sulla politica di quegli Stati. In argomento, v. anche V. SEBESTYEN, *Budapest 1956: la prima rivolta contro l'impero sovietico*, Milano 2006, 107 e ss.

¹⁵ Anch'essa eredità dei previgenti regimi. Cfr. S. MONTEFIORE, *Gli uomini di Stalin: un tiranno, i suoi complici e le sue vittime*, Milano 2005, 194 e ss.

¹⁶ Profili recenti opportunamente individuati in G. D'AMATO, *Viaggio nell'hansa baltica. L'Unione Europea e l'allargamento ad Est*, Milano 2004; tuttavia, opportuna, in termini storiografici, la ricostruzione veicolata in A. PITASSIO, *Corso introduttivo allo studio della storia dell'Europa orientale dall'antichità a Versailles*, Perugia 2000, 61 e ss.

fondatori della Comunità Europea (Cipro¹⁷ e Malta¹⁸). E proprio la vicenda storico-giuridica dell'integrazione europea, negli anni Ottanta, potrebbe rappresentare un ottimo insegnamento per tutti i nuovi Stati membri (comprese le adesioni avvenute dopo il 2004¹⁹ e compresa la gran parte degli Stati che abbiano formalizzato, a buon esito, la richiesta di adesione, nel decennio successivo²⁰). Anche in quella circostanza, infatti, la Grecia e, poi, la Spagna e il Portogallo potevano vedere nel tentativo di far parte della Comunità una possibilità irripetibile per superare le lunghe e sanguinose stagioni

¹⁷ Sulla mancata riunificazione politico-amministrativa di Cipro (e sui rischi di una difficile componibilità di tensioni sociali di origine etnico-religiosa tra Cipro e la Repubblica Turca di Cipro del Nord, sebbene quest'ultima non riconosciuta nominalmente come tale dalla comunità internazionale), di interesse V. GRECO, *Greci e Turchi tra convivenza e scontro. Le relazioni greco-turche e la questione cipriota*, Milano 2007, 348-353.

¹⁸ A. F. TATHAM, *Enlargement of the European Union*, Boston-Chicago 2009, 126 e ss.

¹⁹ Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria.

²⁰ A prescindere dallo stato di avanzamento dei negoziati di adesione: Islanda, Montenegro, Serbia, Turchia. Diversamente, Bulgaria e Romania risultano Stati membri dal 2007 (1 Gennaio), mentre la Croazia dal 2013 (1 Luglio). Candidati all'adesione Macedonia e Albania e, in analogia direzione, benché prestando il fianco a controversie interpretative sull'esito della procedura (quali che ne siano i contenuti), Kosovo e Bosnia -che ha, comunque sia, sottoscritto l'accordo di stabilizzazione e associazione. Soprattutto sull'irrisolta questione kosovara, ai sensi dello statuto conseguibile nel diritto e nelle relazioni della comunità internazionale (cfr. la *Risoluzione 1244* del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, sui cui effetti può risultare utile L. DE POLI, *78 giorni di bombardamento NATO. La guerra del Kosovo vista dai principali media italiani*, Faenza 2013), vedasi *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, 17 Dicembre 2009*, "Realizzare la prospettiva europea del Kosovo" (COM (2009) 534), in <http://www.europa.eu>

dittatoriali sofferte da quei popoli, agganciandosi al treno di una pianificazione economica che avrebbe potuto, sul fronte industriale e sociale, comportare grandi investimenti e nuove risorse per le infrastrutture e la modernizzazione produttiva. In Grecia, come in Spagna e in Portogallo, si visse lo stesso problema che ha riguardato l'Italia dopo il Fascismo²¹: l'*ultra-attività*, nel diritto statuale²², di disposizioni precostituzionali²³, diretta promanazione dei valori e dei fini perseguiti dai diversi regimi, per via legislativa²⁴. Che la legislazione comunitaria potesse stabilmente divenire un termine di paragone inderogabile per gli Stati membri, nell'individuazione degli *standards* minimi per l'attuazione dei diritti convenzionali e costituzionali, è stato il fattore che ha reso per decenni l'integrazione europea come una speranza di ammodernamento giuridico-culturale e di tutela dei diritti fondamentali. Questo meccanismo, gradualmente e, in forme certo più invasive, a seguito del fallito progetto di *costituzione europea*²⁵ e dell'acuirsi della successiva crisi

²¹ Qui senza condividere integralmente il giudizio sulla genesi storico-culturale del Fascismo, per come presentato in M. SALVADORI, *Kautsky e la rivoluzione socialista 1880/1938*, Milano 1976, 268.

²² Il che ha determinato, attesa la parziale omissione del legislatore, in sede riformatrice, un più spiccato contributo *creativo* della giustizia costituzionale, come ben ricostruisce L. ELIA, *L'esperienza italiana della giustizia costituzionale*, in occasione della *Giornata di Studio "Ruolo delle Corti costituzionali nelle odierne democrazie"*, 30 Maggio 2003, in <http://www.cortecostituzionale.it>

²³ Concernenti una pluralità di ambiti dell'ordinamento e, comunque sia, non occasionalmente influenzate dalla prevalente ideologia del regime. Per un caso di specie, cfr. L. ELIA, *op. cit.*, 9.

²⁴ Sicché, ancora L. ELIA, *op. cit.*, 4, può correttamente parlare di "*disboscamento*" della legislazione, fascista e prefascista, da parte della Corte costituzionale italiana.

²⁵ Un fallimento sancito dalla mancata ratifica referendaria in due Paesi rientranti nel nucleo fondativo del progetto europeo e solo occasionalmente ostili

economica, si è rovesciato: se prima gli Stati di più recente ingresso aderivano alla Comunità con la consapevolezza di dover adattare i propri ordinamenti a livelli di garanzia e protezione più elaborati di quelli previgenti, adesso l'Europa funge da elemento giustificativo di pretese censure allo Stato sociale, di contenimento delle erogazioni e delle prestazioni, nonché di possibile arretramento dei cd. "diritti acquisiti". I potenziali nuovi membri cercano di percorrere la strada dell'accesso alle istituzioni dell'Unione solo molto limitatamente perché spinti da un'aspettativa di progresso giuridico in senso democratico, pluralista e partecipativo. Assai più spesso, sono mossi dall'esigenza di adottare quelle inflessibili politiche di bilancio che solo l'affiliazione alla *casa comune europea* è riuscita a rendere esigibili o, comunque sia, giustificabili, in qualche misura, nei confronti dell'opinione pubblica. Se la politica è arte della dissimulazione²⁶, sempre più si fa strada una propaganda antieuropea, da parte dei partiti di opposizione negli Stati membri²⁷,

alle istituzioni comunitarie (Francia e Paesi Bassi). Forse enfatizzando il tentato recupero, attuato a partire dal *Reform Treaty* di Lisbona, v. A. CANTARO, F. LOSURDO, *L'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in A. P. GRIFFI, A. LUCARELLI (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, 53 e ss.

²⁶ Il riferimento è, ovviamente, all'opera di N. MACHIAVELLI, di cui si considerino, ai fini dell'asserzione proposta dubitativamente *supra* nel testo, *Il Principe* (soprattutto i capp. V, *In che modo siano da governare le città o Principati, quali, prima che occupati fussino, vivevano con le loro leggi*; X, *In che modo le forze di tutti i Principati si debbino misurare*; XV, *Delle cose, mediante le quali gli uomini, e massimamente i Principi, sono lodati e vituperati*; XXIII *Come si debbino fuggire gli adulatori*), ma, in ordine ai presupposti di teoria politica che l'opera di Machiavelli sembra costantemente richiamare, v. anche *Discorsi sopra la prima Deca di Tito Livio*, II, 1.

²⁷ Filone già ben individuato in B. LUVERÀ, *Il dottor H. Haider e la nuova destra europea*, Torino 2000.

e un atteggiamento di consapevole preminenza istituzionale dell'interesse nazionale, per i partiti di governo: proprio quelli che, in realtà, si autovincolano stabilmente all'accettazione delle misure più draconiane e dei piani più intransigenti nel contenimento del debito pubblico e nella diminuzione dei costi sociali²⁸. Secondo gli orientamenti formalmente adottati dalle istituzioni dell'Unione²⁹, ma più spesso formati e propugnati da soggettività che sarebbero fuori dalla *governance* europea sul piano strettamente legale³⁰.

III. *Il primato dell'economia e le conseguenze sull'ordinamento*

Il passaggio nel quale all'autorità legale-formale subentra una forma di controllo *extra-ordinem* delle scelte, legittimamente assunte, non si realizza mai in assenza di un contesto che lo giustifichi³¹. Il mutamento di paradigma nella decisione politica, in altre parole, non è mai dato per tentativi naturali o in virtù di opzioni teoriche che, di volta in volta, vengono sperimentate fungibilmente³². Al contrario, più si restringono i margini di tutela, più l'evoluzione normativa ed esecutiva di un ordinamento giuridico volge verso una

²⁸ K. H. ROTH, Z. PAPADIMITRIOU, *Manifesto per un'Europa egualitaria. Come evitare la catastrofe*, Roma 2014, 38-41.

²⁹ K. H. ROTH, Z. PAPADIMITRIOU, *op. cit.*, 96-103.

³⁰ Ineccepibilmente, su tale passaggio, v. N. VEROLA, *L'Europa e la crisi: squilibri finanziari ed equilibri costituzionali*, in <http://www.astrid-online.eu>

³¹ Classicamente, sul punto, S. ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento costituzionale e la sua legittimazione*, in ID, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969, 27 e ss.

³² Particolarmente interessante in merito M. LALATTA COSTERBOSA, *La democrazia assediata. Saggio sui principi e sulla loro violazione*, Roma 2014, 171-177.

modificazione permanente delle modalità di adozione di una decisione politica, maggiormente diviene necessario che vi sia un contesto materiale, specificamente deputato a giustificare l'intervenuto mutamento. Ecco perché il governo dell'emergenza ha tradizionalmente minori limiti del governo dell'ordinaria amministrazione³³: questo risponde a delle procedure, le quali sono, sì, individuate in ragione di valori cogenti e determinate da soggetti sovente diversi dai destinatari delle procedure medesime³⁴, ma esse riescono a produrre dei meccanismi di controllo sulle decisioni assunte e un ancorché parziale sindacato sugli effetti che finiscono per determinare³⁵; il governo dell'emergenza, invece, promettendo di porre fine alle circostanze che hanno fondato la situazione di eccezionalità³⁶, può dotarsi di strumenti *extra-ordinem*, di istituti che, non pienamente rispondenti alla legalità costituzionale³⁷,

³³ Secondo uno schema funzionale a forme di titolarismo, anche ove non riconosciute in quanto tali, come, in parte, notasi in D. LOSURDO, *Utopia e stato d'eccezione: sull'esperienza storica del socialismo reale*, Napoli 1996.

³⁴ Sugli episodi di corrottele e cupidigia, che anche ordinamenti giuridici avanzatamente proceduralizzati continuano a manifestare, v. M. LALATTA COSTERBOSA, *La democrazia assediata*, cit., pp. 129-132.

³⁵ Contro l'evenienza di meccanismi di controllo sostanzianti nel sindacato costituzionale, cfr., per tutti, J. WALDRON, *Principio di maggioranza e dignità della legislazione*, Milano 2001.

³⁶ Tanto che echi di una visione *taumaturgica* del governo dell'emergenza giungono sino ai giorni nostri. Tra le molte letture che convergerebbero su tale premessa, intrinseca alla decisione sullo stato d'eccezione, v. G. AGAMBEN, *Stato d'eccezione*, Torino 2003; J. LE GOFF, *Il Re nell'Occidente medievale*, Roma-Bari 2008.

³⁷ Sulla sovranità come caratteristica di chi decide dello stato d'eccezione, v., da ultimo, A. BIASINI, *Il decisionismo di Carl Schmitt*, Padova 2013 (con l'evidente riferimento a C. SCHMITT, *Le categorie del "politico"*, Bologna 2013). Sembrano, però, più appaganti quelle analisi che considerino i rapporti sussistenti

finiscono, in senso materiale³⁸, per modificarla, per orientarne il senso e il ruolo di parametro inderogabile rispetto alle norme adottate. Con esiti paradossali: l'emergenza può essere ricondotta all'interno dell'ordinamento giuridico, i vincoli e le decisioni assunte nella sua vigenza possono divenire istituzioni regolative del vivere associato, anche al di fuori dei termini e dei modi che ne avevano giustificato l'adozione. Questo meccanismo si è *perfettamente* realizzato col *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria*³⁹ (il *fiscal compact*, al quale non hanno aderito tutti i Paesi della UE, per le ragioni che, di seguito, si proveranno a ricostruire). Gli elementi del procedimento di formazione della norma, poc'anzi chiariti, sono tutti presenti. Innanzitutto, la titolazione del trattato internazionale è orientata a fornire una rassicurazione formale sugli obiettivi della convenzione conclusa: individua valori sui quali non può sussistere obiezione o negazione, dal momento che la stabilità, il coordinamento e la regolamentazione dell'unione economica e monetaria corrispondono

tra la teoria dello Stato, volta per volta adottata, e i conseguenti riconoscimento e disciplina dei diritti soggettivi. Su tale metodologia della ricerca giuridica, vedasi almeno M. LA TORRE, *La lotta contro il diritto soggettivo. Karl Larenz e la dottrina giuridica nazionalsocialista*, Milano 1988.

³⁸ Cfr. sul tema, in questa prospettiva, del tutto speculare, della perdita di validità delle norme per desuetudine (o per mutamento di regime politico-costituzionale, o per diffusa disapplicazione), J. HABERMAS, *Constitutional Democracy. A Paradoxical Union of Contradictory Principles?*, in *Political Theory*, n. 29/2001, 766 e ss.

³⁹ Convincente, in proposito, M. PARODI, *Le conseguenze della crisi economico-finanziaria dell'Europa sulle rivendicazioni indipendentiste nello stato spagnolo*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze centripete e centrifughe negli ordinamenti statali dell'Europa in crisi*, Torino 2014, 130 e ss.

ad istanze previste nei Trattati⁴⁰, concettualmente condivise a larghissima maggioranza dai cittadini e dai governi degli Stati membri. In secondo luogo, il patto di bilancio europeo viene adottato, stando alla stessa lettera degli atti propedeutici alla sua conclusione⁴¹, sulla base di una congiuntura economica descritta come emergenziale ed altrimenti non componibile. Infine, nel momento in cui è ratificato da tutti gli Stati firmatari, è immesso nella legalità interna di ciascun ordinamento: la gestione dell'emergenza, che si era posta come occasionale e contingente, diventa parte integrante del diritto interno, prima ancora che principio generale di diritto multilaterale. Non tutti gli Stati della UE hanno scelto di aderirvi e le ragioni variano significativamente, quanto alla loro giustificazione dichiarata, ma hanno degli elementi comuni sul piano del diritto pubblico. Il Regno Unito non appartiene all'unione monetaria e, perciò, non poteva sottoscrivere impegni relativi a un ordinamento delle relazioni economiche di cui formalmente non fa parte. La Croazia rientra tra gli Stati membri di più recente adesione all'Unione Europea: non le sarebbe stato possibile, a inizio del faticoso percorso di ravvicinamento del proprio ordinamento interno a quello dell'Unione, sobbarcarsi obblighi che inevitabilmente prevedono una previa, e maggiore, coesione nel mercato comune. La Repubblica Ceca ha messo in atto una strategia che, in parte, richiama il modo in cui la Polonia ottenne una clausola di *opting-out* sulla Carta di Nizza: la rilevanza delle specificità del

⁴⁰ In termini teorici, sul consenso ottenuto dagli obiettivi politici generali e astratti, vedi anche M. WALZER, *Geografia della morale: democrazia, tradizioni e universalismo*, Bari 1999.

⁴¹ Dà conto di tali valutazioni diffuse, per quanto aderendo, poi, ad una lettura positiva dello strumento normativo (qui, visto con maggiori criticità), L. FORNI, *Le regole del fiscal compact*, in <http://www.lavoce.info>, 15 Marzo 2013.

singolo ordinamento è assunta in termini ostativi⁴², rispetto alla stipula di un accordo che, invece, prevederebbe un alto tasso di omogeneità tra gli ordinamenti dei firmatari⁴³. Sia consentito di rilevare come la stessa Repubblica Ceca abbia ottenuto una procedura simile, in merito all'applicabilità della Carta, proprio alla vigilia della ratifica, e pure il Regno Unito la ha negoziata in ordine al medesimo documento, ancorché per ragioni di maggior coerenza ordinamentale (la prevalenza del sistema di *common law* sulla fonte che avesse ratificato nell'ordinamento britannico la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea⁴⁴). Risulta sin troppo evidente come l'*opting-out* abbia un significato profondamente diverso nelle due situazioni, convergendo solo negli effetti sull'estendibilità dell'efficacia soggettiva ed oggettiva delle norme e per i profili di competenza per materia e per territorio, quanto agli aspetti

⁴² Pur nel contesto di una generale soddisfazione per la conclusione del Trattato di Nizza, alcuni timori su simili opzioni di *opting-out* potevano, comunque sia, rinvenirsi in U. DE SIERVO, *I diritti fondamentali europei ed i diritti costituzionali italiani (a proposito della Carta dei diritti fondamentali)*, in *Rivista di diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2000, 153 e ss.; sul medesimo fascicolo, di interesse anche E. PAGANO, *Sui rapporti tra la Carta e i principi fondamentali elaborati dalla Corte di Giustizia*, 177.

⁴³ Secondo altre tesi, un nucleo fondamentale di tradizioni comuni sarebbe, però, giuridicamente rilevabile, anche nel più specifico ambito della tutela dei diritti fondamentali. V. A. RUGGIERI, *Riconoscimento e tutela "multilivello" dei diritti fondamentali, attraverso le esperienze di normazione e dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in <http://www.rivistaaic.it>, 9 Giugno 2007.

⁴⁴ Una critica a tale tesi che, però, non risolve appieno il tema nella gerarchia delle fonti, in R. BALLARD, *Common Law and Common Sense. Juries, Justice and the Challenge of Ethnic Plurality*, in P. A. SHAH (ed.), *Law and Ethnic Plurality. Socio-legal Perspectives*, Leiden-Boston 2007, 83-90.

giurisdizionali⁴⁵. Nel caso della Carta, infatti, la soluzione polacca si rivela(va) funzionale a una maggioranza di governo (legislatura) e a un ordinamento giuridico positivo (legislazione⁴⁶) che avrebbero dovuto adeguarsi a modalità di riconoscimento e di attuazione dei diritti fondamentali non contemplate nel diritto vivente dello Stato membro e nelle sue prassi esecutive⁴⁷; nel caso del *fiscal compact*, la Repubblica Ceca è riuscita a far prevalere una linea di separazione dai vincoli europei, che non le ha, così, imposto un difficile adeguamento economico e finanziario a delle regole particolarmente stringenti e non conformi all'esclusiva tutela dell'interesse nazionale. Che riflessi ha avuto l'adozione del Patto nell'ordinamento costituzionale italiano? Ben al di là delle più circostanziate considerazioni che possono svolgersi sugli strumenti approntati e, ancor più, sui termini imposti nel Trattato per il rientro del debito, il più evidente riflesso applicativo è stato quello di introdurre nella Costituzione italiana l'obbligo del pareggio di bilancio, realizzato mediante la controversa modifica dell'articolo 81 della Carta⁴⁸, dietro una formula anodina e

⁴⁵ Nella ricostruzione dei diversi profili dell'*opting-out* sulla Carta di Nizza, vedasi, quivi largamente utilizzata, la ricostruzione sintetica proposta in F. LICATA, *Il Regno Unito e la Carta di Nizza: funzionerà l'opting-out*, in <http://www.europeanrights.eu>, in special modo 2-4.

⁴⁶ Si noti, parlando dei convergenti limiti della legislatura, all'epoca, in corso, nel Paese considerato, e della legislazione, come insieme di disposizioni legislative vigenti, nel medesimo periodo storico, il tentativo di recuperare la distinzione tra queste due categorie, per come classicamente operata in F. A. VON HAYEK, *Legge, legislazione e libertà. Critica dell'economia pianificata*, Milano 2010, 484 e ss.

⁴⁷ Sulla non infrequente verificabilità di ipotesi simili, cfr. F. CHERUBINI, *Le prime due generazioni di diritti umani: origine, evoluzione e prassi recente*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2013, 303 e ss.

⁴⁸ Sui profili problematici della legge costituzionale n. 1 del 20 Aprile 2012, v. R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della*

non troppo definita (*lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*). Sul piano interpretativo, è assai controverso chiarire quali possano essere le fasi favorevoli e le fasi avverse, anche perché consolidata dottrina, suffragata dal riscontro degli indici economici dalla crisi del 2008 ad oggi, ammette che in cicli di maggiore prosperità possano esservi congiunture negative, determinate dagli effetti di breve periodo delle politiche economiche, e, al contrario, in fasi di stagnazione, di arretramento produttivo o di insistito aumento del prelievo fiscale, possano profilarsi settoriali e tenui mutamenti positivi⁴⁹, che non valgono, però, a revocare in dubbio il complessivo stato di crisi. Il parametro prudenziale, a parziale correzione del principio dell'equilibrio, si presta, perciò, a numerose variabili e ad altrettante interpretazioni, inidonee a fornirne quell'accezione univoca che, invece, potrebbe essere utile per la stabilità economica e finanziaria. Inoltre, attesa l'ingente mole del debito pubblico italiano e la crescita che, anche a riduzione di spesa, è connessa alla maturazione degli interessi⁵⁰, è perlomeno controverso verificare in che termini il nuovo testo dell'articolo 81 potrà esplicitare la propria precettività: se come disposizione di carattere meramente

forma di governo italiana, in <http://www.arsae.it> (Associazione per le ricerche e gli studi sulla rappresentanza politica nelle assemblee elettive), Quaderno 2011.

⁴⁹ J. STIGLITZ, *The Non-Existent Hand*, in *London Review of Books*, n. 8/2010, 17-18; P. KRUGMAN, *Debt, deleveraging and the Liquidity Trap: a Fisher-Minsky-Koo approach*, in *The Quarterly Journal of Economics*, n. 3/2012, 1469-1513.

⁵⁰ F. TAMBURINI, *Gli interessi record del debito. Spesi finora 1.650 miliardi*, in *Corriere della Sera*, 4 Agosto 2014; pur con qualche correzione riferibile alle stime avanzate, V. LOPS, *Come sarà l'Italia nel 2015? Pagherà gli stessi interessi sul debito pubblico (100 miliardi) del turbolento 1992*, in *il Sole 24 ore*, 4 Aprile 2013.

proclamativo e programmatico (e non sembra più essere questo, e da tempo, il criterio ermeneutico attraverso cui si applicano e interpretano le disposizioni costituzionali⁵¹) o come norma che individua un fine e legittima ogni intervento legislativo, esecutivo e giurisdizionale volto ad avvicinare lo stato corrente dei conti pubblici al conseguimento del fine, così impegnativo, individuato⁵². Altre tre critiche si impongono alla scelta effettuata dal legislatore di revisione. Una prima, di carattere generale, è relativa al conseguimento degli effetti della revisione costituzionale. Le novelle che hanno interessato l'articolo 51 (le pari opportunità tra donne e uomini e l'adozione di provvedimenti a tal fine⁵³, già desumibile ai sensi del comma 2° dell'articolo 3 e da interpretarsi in combinato disposto con esso) e l'articolo 111 (costituzionalizzazione dei principi del *giusto processo*⁵⁴) hanno costituito delle importanti modifiche, la cui

⁵¹ In tali termini, R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, 509-528; ID, *L'applicazione diretta della costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a costituzione della legge*, in AA. VV., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità*, Napoli 2010, 201-225.

⁵² Su tale aspetto, R. BASSO, *La politica economica e monetaria*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo*, III, *Le politiche dell'Unione*, Milano 2009, 353-354.

⁵³ Vedasi la nota critica di T. E. FROSINI, *La modifica dell'art. 51 Cost.: problemi e prospettive*, in <http://www.rivistaaic.it>, 17 Marzo 2003.

⁵⁴ Con apprezzabili connessioni rispetto all'interpretazione degli istituti riferibili al "giusto processo", in un'ottica di diritto comparato, vedasi C. MEOLI, *Il principio del giusto processo. Osservazioni di diritto comparato europeo*, in <http://www.europeanrights.eu>; in una prospettiva pluralistica, in realtà, più simile all'angolo visuale che si è, in questa sede, cercato di valorizzare, v. L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione: teoria del garantismo penale*, Roma-Bari 1990 (e,

limitata concretizzazione, anche sotto il profilo della legislazione ordinaria attuativa, rende, però, meno credibile l'impegno assunto dal legislatore di revisione. In altri termini: modificare in un senso, che qui possa anche definirsi migliorativo, le disposizioni costituzionali, è realmente indice di un maggiore impegno dei pubblici poteri sul raggiungimento dello scopo fissato? E come si definiscono la coerenza e l'efficacia degli scopi fatti propri dal legislatore di revisione? In secondo luogo, e tornando più da vicino sui limiti operativi del *fiscal compact*, il pareggio di bilancio, ove è stato assunto come principio ispiratore della politica economica negli statuti pre-unitari⁵⁵, si realizzava pur sempre in ordinamenti che esercitavano appieno il potere di emissione della moneta: quale diviene la sua conseguibilità economica in un contesto quale quello attuale, ove è proclamata la fine della sovranità monetaria e, comunque sia, le attribuzioni unilaterali statuali sono drasticamente limitate, non solo dall'appartenenza ad un'organizzazione sovra-regionale? Infine, il pareggio di bilancio non può essere qualificato né come effetto, né come causa della crescita economica. Non solo perché, se obiettivo dell'intervento dello Stato in economia è l'innalzamento dei consumi, in senso oggettivo⁵⁶, o, secondo altre impostazioni, persino l'ampliamento della platea dei consumatori, in senso soggettivo⁵⁷, l'indebitamento può favorire effetti redistributivi e di circolazione dei beni. Si badi, infatti, come anche le maggiori teorie con lungimiranza, ben prima dell'entrata in vigore della novella costituzionale, richiamata nel testo).

⁵⁵ Alcuni elementi ricostruttivi nel volume di V. TANZI, A. MONORCHIO, G. TONIOLO, *Centocinquant'anni di finanza pubblica in Italia*, Milano 2012.

⁵⁶ Sulle diverse prospettive, cfr. L. VENTURA, *Introduzione*, in G. AZZARITI, S. DELLAVALLE, *Crisi del costituzionalismo e ordine giuridico sovranazionale*, Soveria Mannelli 2014, 7-9.

⁵⁷ Secondo l'impostazione difesa in L. VENTURA, *Introduzione*, cit., 8.

economiche di tipo liberista⁵⁸, orientate, cioè, alla progressiva riduzione o eliminazione dell'intervento pubblico sul mercato⁵⁹, non accolgano quale elemento essenziale e costitutivo della liberalizzazione l'equilibrio tra le entrate e le spese. Soprattutto, sia detto incidentalmente, in un sistema quale quello italiano, che per il conseguimento della riduzione del debito ha fatto tradizionalmente leva sulla fiscalità: persino il più rigoroso *ordoliberalismo*⁶⁰, tra il protrarsi di una pretesa fiscale ad effetti recessivi e una non apprezzabile fluttuazione debitoria, pur combinata a una drastica riduzione della spesa, preferirebbe senz'altro la seconda opzione. Essa stessa problematica e certo, però, ben lontana dalla scelta, nei fatti, sin qui intrapresa dagli esecutivi italiani, basata su una presuntiva tracciabilità delle transazioni economiche e su una fiscalità che ha quasi interamente perso quelle accessibilità e conoscibilità, da parte del contribuente, che dovevano essere costitutivamente sue proprie⁶¹. L'impressione, perciò, è che il novellato articolo 81, pur a breve e medio termine distante da ipotesi di stretta e *ferma* interpretazione letterale, finirà per divenire la fonte di legittimità delle norme disponenti tagli alla spesa sociale (a prescindere da quale sia l'organismo su cui indicazione sono posti in

⁵⁸ A titolo puramente esemplificativo di alcuni dei filoni teorici principali, v. R. NOZICK, *Anarchia, stato e utopia*, Milano 2008; M. N. ROTHBARD, *La Grande Depressione*, Soveria Mannelli 2008.

⁵⁹ R. NOZICK, *op. cit.*, 106-160; M. N. ROTHBARD, *op. cit.*, 38-40, 120-121.

⁶⁰ Sul quale, benché in una visione in almeno alcuni punti apologetica, R. SALLY, *L'ordoliberalismo e il mercato sociale. Il liberalismo che salvò la Germania*, IBL Occasional Paper, n. 89/2012.

⁶¹ Anche per renderne meno disagevole l'adempimento e per evidenziare più direttamente il carattere sociale della tassazione medesima. V. A. G. MENÉNDEZ, *Justifying Taxes. Some Elements for a General Theory of Democratic Tax Law*, Dordrecht 2001.

essere⁶²), piuttosto che il parametro di incostituzionalità di norme disponenti conferimenti agli enti esponenziali dello Stato o contenenti previsioni di spesa superiori alle entrate ottenute. La politica economica italiana sperimenta una situazione non troppo dissimile da quella della maggior parte degli Stati membri, anche se aggravata da alcuni profili tipici del Paese, non affrontati con la giusta tempestività quando le migliori condizioni generali avrebbero potuto garantire interventi strutturali più adeguati. Si tratterebbe di una sorta di vicolo cieco, per cui è stato necessario ridimensionare alcune voci di spesa pubblica, in ragione di decenni di gestione assistenzialista⁶³ ed elettoralistica⁶⁴ dello Stato sociale, mentre la più visibile e immediata conseguenza di tale ridimensionamento (*austerity*⁶⁵) è stata l'ulteriore contrazione della domanda interna. La discussione degli ultimi anni si è, perciò, concentrata su due punti. In un primo tempo, si è cercato di argomentare sulla modificazione degli strumenti normativi che avrebbero potuto consentire uno sviluppo più ampio, senza un diretto coinvolgimento di risorse. Il riformismo *a costo zero* non sembra aver funzionato: non ha

⁶² K. H. ROTH, Z. PAPADIMITRIOU, *Manifesto*, cit., 84-89.

⁶³ Apprezzandosi l'articolato e, perciò, non del tutto conforme, riferimento teorico a J. RIFKIN, *Declino della forza lavoro globale e avvento dell'era post-mercato*, Milano 1997, v. A. MANTINEO, *Le confraternite: una tipica forma di associazione laicale*, Torino 2008, 268-270.

⁶⁴ Sulla circostanza per cui pure i detrattori di tale sistema facessero riferimento a una nozione di stato sociale, essenzialmente funzionalizzata al conseguimento del consenso, v. anche M. TARCHI, *Il populismo e la scienza politica: come liberarsi del "complesso di Cenerentola"*, in *Filosofia politica*, n. 3/2004, 419-420.

⁶⁵ K. H. ROTH, Z. PAPADIMITRIOU, *op. cit.* Qualche elemento sull'origine storica del *lemma*, nel senso più vicino a quello corrente, dopo la crisi petrolifera del 1973/1974, nello studio di J. FOREMEN-PECK, *Storia dell'economia internazionale dal 1850 ad oggi*, Bologna 1995, 539-592.

realizzato gli obiettivi sin troppo ambiziosi che prometteva, anche perché sfornito di una visione complessiva della società e del suo diritto⁶⁶; sui profili materiali di maggior crescita economica che le riforme strutturali avrebbero dovuto aprire e render possibili, la mancata immissione di nuove risorse è stata esiziale. Per tali ragioni, la prosecuzione di una politica che individua voci di riforma per grandi titoli, e senza farsi carico di un loro coerente e durevole sviluppo, si è rivolta al tentativo di rafforzare alcune *partnership* economiche e commerciali. La crisi economica di uno Stato nazione, già in crisi in quanto entità sovrana che regola e tutela la vita dei propri consociati⁶⁷, costringe a ragionare sul piano della cooperazione tra gli Stati e tra le organizzazioni di Stati; tale cooperazione non può, tuttavia, sempre supplire a quelle che sono state precise e individuabili manchevolezze, all'interno di ciascun sistema giuridico. È difficile comprendere come si collocherà, in tale contesto, l'annunciato *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, l'ambizioso negoziato, in corso dalla seconda metà del 2013, tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti⁶⁸: se sarà uno strumento in linea di continuità con le politiche di bilancio più rigorose e *aggressive* sul piano dei diritti acquisiti, o se si tratterà, all'opposto, di un pacchetto di misure agevolative che rimovimenteranno il tessuto economico e sociale degli Stati Uniti e all'interno degli Stati

⁶⁶ Altre letture restano, invece, orientate alla difesa dell'esclusività di impostazioni simili. V., al riguardo, T. BOERI, P. GARIBALDI, *Le riforme a costo zero. Dieci proposte per tornare a crescere*, Milano 2011.

⁶⁷ Per le ragioni prefigurate in G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996, 3 e ss.

⁶⁸ Una lettura abbastanza equilibrata sui limiti e sui contenuti delle procedure negoziali in G. MOTTOLA, R. PONZAN, *Il Trattato segreto che ci cambierà la vita*, in *Corriere della Sera*, 17 Ottobre 2014.

membri dell'Unione Europea. Vanno, però, chiarite, in punto di diritto, alcune fondamentali questioni preliminari. È giusto che un negoziato involvente l'abbattimento delle cd. barriere *non tariffarie* (le differenze tra i regimi normativi in materia di omologazione, brevetti, regolamenti tecnici, di procedure sanitarie e pubblici servizi) sia condotto in assenza di dichiarate linee guida e di alcune bozze realmente conoscibili da parte dell'opinione pubblica⁶⁹? Quanto del negoziato è opportuno che resti nella sfera delle informazioni in possesso soltanto degli esecutivi che concludono l'accordo, non condiviso con i futuri destinatari delle pattuizioni bilaterali? Se ciò vale in senso *verticale*, cioè nei rapporti tra i soggetti firmatari e i rispettivi cittadini, vale anche in senso *orizzontale*, nelle relazioni tra i contraenti, che sono posti, non, come dovrebbe essere secondo i principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti⁷⁰, in una posizione di vera pariteticità, ma collocati in una permanente condizione di asimmetria. Da un lato, uno Stato federale⁷¹; dall'altro un'organizzazione che non è, in senso proprio, una federazione di Stati⁷². Lì, un sistema economico in ripresa quanto alla domanda

⁶⁹ Sul dualismo tra noto e ignoto, o meglio: tra ciò che è conosciuto e ciò la cui conoscenza è impedita, nella dinamica e nella semantica dell'esperienza politica contemporanea, M. CATANZARITI, *Segreto e potere. Il limiti della democrazia*, Torino 2014.

⁷⁰ Sulla cui funzione di garanzia, invece, non risultano del tutto convincenti le critiche espresse in A. TOSCANO, *From the State to the World? Badiou and Anti-Capitalism*, in *Communication and Cognition*, n. 36/2003, 1-2.

⁷¹ Una apprezzabile ricostruzione del sistema politico statunitense, ancorché non immune da valutazioni apologetiche, in M. TEODORI, *Il sistema politico americano*, Roma 1996.

⁷² Sul punto, v. D. MORO, *Il bailout fra gli Stati nelle Unioni Federali e nell'Unione pre-federale europea*, in *The Federalist*, n. 3/2011, 171 e ss.; sulla medesima rivista, n. 1/2011 (7 e ss.), S. ALOISIO, *Spunti di riflessione riprendendo alcuni scritti di Francesco Rossolillo*.

interna e bisognevole di conseguire ulteriori aperture verso l'esterno; qui, un piano di relazioni economiche che, proprio quanto alla domanda interna al mercato comune, sembra inceppato. Da una parte, un ordinamento giuridico che sin dalla sua istituzione ha potuto verificare una serie di livelli decisionali distinti, basati su una diversa attribuzione delle competenze⁷³, ma che, tra i propri ambiti di maggiore unitarietà, ha da annoverare proprio la politica estera⁷⁴; dall'altra, un sistema comunitario che non ha mai risolto del tutto i problemi della progressiva avocazione di competenze legislative in senso *verticale*, ma che non ha ancora perso la propria caratteristica frammentarietà, a ragione di regolamentazioni attuative nazionali basate su una crescente valorizzazione giurisprudenziale del *margin* *di apprezzamento*⁷⁵. E le perplessità che è giusto sollevare, prima che sia raggiunto qualunque tipo di accordo, sono numerose altre. Innanzitutto, sarebbe bene chiarire, e far conoscere ai cittadini, quali siano le materie che tassativamente verranno escluse dal negoziato. Quando saranno in discussione discipline riguardanti i diritti fondamentali, non potranno ammettersi convenzioni che uniformino

⁷³ Non sorprenda come una delle più originali letture critiche sul punto (e sulla deriva gerarchica che il modello federalista statunitense ha, nei fatti, finito per assumere) si rinvenga in A. SPINELLI, *Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea*, (già) in L. BOLIS (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano, 1957, ora (anche) in <http://www.thefederalist.eu>.

⁷⁴ Una persuasiva rilettura comparatistica dei rapporti tra difesa e politica estera trovasi in C. GALLI, *Parlamento e politica della difesa*, in *Italianieuropei*, n. 4/2014, 93-96.

⁷⁵ Due diverse letture sull'evoluzione di tale *margin* nella recente giurisprudenza trovansi in A. ARENA, *The Court of Justice as EU's Informal Agenda-Setter: the Judicialization of European Audiovisual Policy*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2013, 285 e ss.; V. TURCHI, *La pronuncia della Grande Chambre della Corte di Strasburgo sul caso Lautsi c. Italia: post nubila Phoebus*, in <http://www.statoeuropeo.it>, Ottobre 2011.

il rapporto tra i due soggetti contraenti in modo da rendere preferibile la regolamentazione che pone minori garanzie. Tra gli ambiti che verranno ricompresi nell'accordo, infatti, dovrebbero trovare posto settori quali quello delle telecomunicazioni o la concorrenza tra imprese assicurative. In questi casi, l'abbattimento delle *barriere non tariffarie* potrebbe, in concreto, voler dire accettare la circolazione dei dati personali, sulla base di una accezione di tutela della *privacy* più limitata di quella europea⁷⁶, facilitando, nei casi più gravi, la diffusione di dati sensibili⁷⁷, anche in violazione di norme giuridiche imperative. E come potrebbe realizzarsi una vera socializzazione del rischio, in materia assicurativa, nel rapporto tra due sistemi, uno dei quali basato su ambiti obbligatori onerosi, ma circoscritti, e un altro basato su un amplissimo ricorso a dei meccanismi assicurativi interamente di diritto privato, nonché in regime di fortissima concorrenzialità⁷⁸? E, se è forse intempestivo chiedersi quali potranno o dovranno essere le conseguenze del *patto* sullo statuto giuridico dei lavoratori di uno dei Paesi rientranti nei territori di applicazione dell'accordo⁷⁹, alcune

⁷⁶ Alcuni spunti al riguardo in A. BARD, J. SODERQVIST, *Netrocracy: the New Power Elite and Life after Capitalism*, London 2002.

⁷⁷ In verità, già largamente facilitata dai possibili usi distorsivi delle nuove comunicazioni, come poteva prefigurarsi in B. MCKIBBEN, *Enough. Staying Human in an Engineered Age*, New York 2004.

⁷⁸ Ancorché in assenza di una specifica valutazione sulle conseguenze delle riforme, da ultimo, introdotte (cfr. A. DE MARTIIS, M. CAFFREY, *Obamacare: le novità del sistema sanitario americano*, in *Quadrante Futuro*, 15 Aprile 2014), v. L. TRANFO, *Il tramonto del mito americano. Contraddizioni di un mondo a rischio*, Bari 2006, 299 e ss.

⁷⁹ E pare illusorio ritenere che tali problematiche si risolvano con la mera istituzione di pratiche concertative consultive o richiamandosi, in via analogica, all'accezione comunitaria del *dialogo sociale europeo*. Per un avviso parzialmente difforme, cfr. M. CARRIERI, *Concertazione*, in *Italianieuropei*, n. 4/2014, 179 e ss.

questioni preliminari suggeriscono prudenza. In caso di contenzioso tra i soggetti firmatari, sembra inevitabile l'istituzione di un nuovo ambito giurisdizionale, volto all'interpretazione delle clausole e alla ricomposizione dei conflitti: esso, però, nel decidere su questioni riguardanti le norme applicative negli ordinamenti nazionali, finirà ulteriormente per limitarne le attribuzioni giurisdizionali, nella stessa misura in cui le competenze legislative verranno riscritte negli ambiti, più stretti, designati dalle clausole generali dell'accordo e dagli impegni reciproci tra le parti⁸⁰. Quale sarà la legittimazione di questo organo giurisdizionale *terzo*? Quanto converrà che ad esso possano direttamente appellarsi anche i cittadini e le imprese, senza il *filtro* della giurisdizione nazionale? E come finirebbe per essere individuata quella effettivamente adibibile, in caso di controversie dove, ad esempio, il consumatore sia in uno dei Paesi del TTIP, ma non così il produttore del bene e, semmai, solo l'impresa che ha trasportato la merce importata? Problemi ancora maggiori si annunciano in materia di appalti, subappalti e pubblici servizi: sulla base di quale normativa dovrà valutarsi l'opera dell'appaltatore, in assenza di espresse disposizioni contrattuali? In una prospettiva di giustizia sostanziale, l'aggiudicatario del subappalto non potrà essere individuato sulla base della maggiore convenienza che la sua offerta propone nei costi relativi alla retribuzione dei lavoratori⁸¹. Ma in questo *costituendo* spazio giuridico europeo⁸², o, addirittura, euro-

⁸⁰ In riferimento a una lettura che valuti positivamente l'istituzione di giurisdizioni siffatte, v. anche S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino 2009.

⁸¹ Sugli *effetti collaterali* della sin troppo esibita convenienza economica della delocalizzazione d'impresa, v. M. ROVELLI, *Lavorare uccide*, Milano 2008.

⁸² Criticamente, sulla ancora limitata valenza precettiva di definizioni similari, v. P. GARGIULO, L. MONTANARI, *Le forme della cittadinanza*, cit.

atlantico⁸³, la giustizia sostanziale non possiede la stessa forza contrattuale dell'*austerity* e della *deregulation*⁸⁴.

IV. *Una via d'uscita non antieuropeista è davvero possibile?*
Sì, come, perché

Non ci si può meravigliare che, se decisioni così importanti, quale quelle che riguarderanno le materie individuate nel precedente paragrafo, sono assunte o fornendone un'informazione e una rappresentazione decisamente parziali⁸⁵, o in ottemperanza a strategie decise da organismi che non hanno alcun titolo per esercitare il potere legislativo⁸⁶, il pubblico coinvolgimento nei confronti dell'Unione Europea sia particolarmente limitato. In special modo, ove si osservi che la partecipazione popolare nei confronti dell'integrazione europea è stata sempre debole, con motivati scetticismi, al di fuori di quei gruppi dirigenti⁸⁷ e, ancor più,

⁸³ In modo radicalmente critico, sino a ridimensionare la stessa nozione occidentale dei diritti umani, v. D. ZOLO, *I diritti umani, la democrazia e la pace nell'era della globalizzazione*, in <http://www.juragentium.org>, 2012.

⁸⁴ M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino 2013, 58-59.

⁸⁵ Pare sottolineare questo aspetto (aggravato, per altro verso, dallo svolgimento delle Elezioni Europee, 22-25 Maggio 2014, contemporaneamente alla prosecuzione delle trattative riservate) M. BERSANI, *TTIP: il Pianeta al servizio delle multinazionali*, in *Micromega* (edizione online, 28 Marzo 2014).

⁸⁶ V. M. GIANNELLI, *La "condizionabilità" democratica e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2013, 327 e ss.

⁸⁷ Suggestendo una rivalutazione di quella stagione, sotto il profilo sia fattuale che controfattuale, G. MONTANI, *L'economia politica dell'integrazione europea*, Torino 2008, 217.

di quei *circoli* intellettuali che la propugnarono nel dopoguerra⁸⁸. Dapprima, la formazione dell'ordinamento comunitario è parsa distante dal vissuto concreto dei cittadini e presa marginalmente in considerazione dagli stessi partiti politici (soprattutto in Italia⁸⁹), che organizzavano la partecipazione collettiva ottenendo un riscontro assai più significativo e radicato di quello odierno⁹⁰. In seconda battuta, l'Europa è sembrata la macchinosa struttura burocratica che imponeva vincoli e che costringeva all'adozione di misure e regolamenti complessi: un percorso di adeguamento normativo che non appariva coerente alle idealità espresse, e a un maggior livello di profondità anche nell'immaginario collettivo, negli articoli 10 e 11 della Costituzione⁹¹. Dopo essersi fugacemente rappresentata come la *panacea* di ogni malcostume nazionale (economico, contabile, amministrativo, politico e culturale), l'Europa dell'ultimo decennio

⁸⁸ Sugli scopi e sull'eredità di tali gruppi, v. M. G. MELCHIONNI, *Sulla personalità e l'importanza storica di Altiero Spinelli*, in D. PREDA (a cura di), *Altiero Spinelli e i movimenti per l'unità d'Europa*, Padova 2010, 11 e ss.

⁸⁹ I quali preferivano dimostrare la propria forza e visibilità nella formazione delle diverse compagini di governo, come rilevavasi (esprimendo un giudizio coerentemente traslabile all'oggi) in L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988, 127 e ss.

⁹⁰ Sicché la crisi della rappresentatività dei partiti si è tradotta in un'inadeguata accentuazione delle prerogative dell'esecutivo (sovente più attento alle questioni strettamente di politica interna), alla stregua di quanto preconizzato in L. VENTURA, *op. cit.*, 102 e ss.

⁹¹ Nella vasta letteratura richiamabile su tali disposizioni, almeno quanto ai profili della loro non revocabile attualità, v. A. GIUFFRIDA, *Il "diritto" ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*, Torino 2012, 85 e ss.; G. GERBASI, *La Corte Costituzionale tra giudici comuni nazionali e corti europee alla ricerca di una più efficace tutela dei diritti fondamentali*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale. Esperienze europee e nord-americana*, Milano 2012, 208 e ss.

ha assunto, per l'opinione pubblica, le fattezze di un decisore dispotico, che ha curato unilateralmente alcuni interessi nazionali a danno di altri e che ha legittimato solo gli esecutivi più inclini alle sue istanze e alle sue pretese. Un *cortocircuito* aggravato dai risultati delle politiche migratorie. Esse sono state, in realtà, frequentemente inadeguate sotto il profilo umanitario⁹², attivando precari, o inesistenti, collegamenti tra i Paesi di immigrazione e quelli di emigrazione⁹³, ma non sono riuscite a prevenire l'insorgenza di paure di massa e allarmismi tra le categorie sociali più a stretto contatto col montante disagio, dettato dal diffuso impoverimento⁹⁴. Ciò ha determinato l'immagine di un'organizzazione continentale molto assertiva nell'adempimento degli obblighi finanziari, ma lassista nella difesa dei propri confini: un'immagine erronea, non appena si vedano i risultati delle politiche economiche, decisamente inferiori alle svolte auspiccate⁹⁵, e le norme sull'immigrazione regolare, sostanzialmente restrittive⁹⁶, per quanto di difficile applicabilità. Eppure, un'immagine pienamente affermatasi, prestando il fianco alla crescita di movimenti politici apertamente ostili alle istituzioni

⁹² M. RICCA, *Culture interdette*, cit., 61-63.

⁹³ M. RICCA, *op. cit.*, 65-68.

⁹⁴ Tale da rendere parzialmente superate le letture, pur recenti, che individuano a causa di esso le tradizionali categorie dell'esclusione e della disuguaglianza sociale. Per un contrario avviso, interessante, comunque sia, G. A. COHEN, *If you are an Egalitarian, how Come You're so Rich?*, Cambridge (Ma.) 2001.

⁹⁵ Anticipando l'evenienza delle attuali contingenze negative, A. MAZZITELLI, *Principio di coesione-eguaglianza sostanziale: cum grano salis. Percorsi strutturali nel processo di integrazione comunitaria*, in A. FALCONE (a cura di), *Verso una democrazia paritaria*, Milano 2011, 275-290.

⁹⁶ Convince, al riguardo, l'impostazione di O. BUSSINI, *Politiche di popolazione e migrazioni*, Perugia 2010, 211 e ss.

comunitarie e, persino, al diritto dei Trattati, anche nelle sue disposizioni programmatiche più facilmente rapportabili agli interessi (e ai diritti) dei cittadini. Canalizzando sentimenti spesso xenofobi⁹⁷, tali movimenti sono riusciti ad imporre l'idea per cui l'Europa sia stata tanto la fautrice inconsapevole di ondate migratorie ingestibili, quanto l'ente sovra-nazionale che ha alterato la vivibilità all'interno degli Stati nazionali. In alcuni casi, rivendicazioni così approssimative si sono innestate a istanze autonomistiche di carattere regionale, ma è bene tenere distinte le due questioni. Esse hanno una causa comune (la mancata legittimazione di un potere costituente europeo in senso stretto⁹⁸, contemporaneamente al declino dell'accezione tradizionale di sovranità statale⁹⁹), ma modalità di estrinsecazione profondamente diverse. Non possono darsi inappropriate analogie tra la nascita di organizzazioni addirittura richiamantisi al nazionalsocialismo¹⁰⁰, dalla Germania alla Grecia¹⁰¹... a coprire tutti gli estremi dell'andamento delle

⁹⁷ In tal senso, v. A. BURGIO, *Nonostante Auschwitz. Il "ritorno" del razzismo in Europa*, Roma 2010.

⁹⁸ Ancorché l'A., a breve richiamato, avesse espresso, in Francia, parere sostanzialmente favorevole al referendum di ratifica del *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, è, in realtà, questa la posizione veicolata in A. NEGRI, *L'Europa e l'Impero. Riflessioni su un processo costituente*, Roma 2003.

⁹⁹ V. G. PRETEROSI, *L'età dei diritti (e la sua crisi)*, in <http://www.juragentium.org>, 4-7.

¹⁰⁰ Su tale fenomeno, risulta insuperata, per quanto non recente, la ricostruzione sociologica proposta in V. MARCHI, *Nazi-rock. Pop music e destra radicale*, Roma 1997.

¹⁰¹ V., per i riflessi che riguardano la mutevole composizione dei gruppi parlamentari europei (sulla quale v. *infra* e *supra* nel testo), R. BINELLI, *Tre neonazisti eletti al Parlamento europeo. Per la prima volta l'estrema destra tedesca elegge un deputato a Strasburgo. Grecia: due seggi ad Alba Dorata. E in Ungheria...*, in *il Giornale*, 26 Maggio 2014.

politiche economiche nella UE, e il riproporsi di specifiche istanze territoriali, in regioni in cui l'indipendenza dallo Stato nazionale è stata tradizionalmente declinata come ostracismo nei confronti dell'autorità centrale e rivendicazione della propria specificità geografica, linguistica, culturale¹⁰². Il fatto che i Catalani si siano espressi a favore dell'indipendenza dalla Spagna¹⁰³, benché in un atto consultivo ritenuto privo di vincolatività¹⁰⁴, o che la Scozia sia rimasta a far parte del Regno Unito¹⁰⁵, superando, in subordine, i

¹⁰² Converte sull'individuazione di tale presupposto sociale, nella rilettura delle consultazioni referendarie sulle quali *infra*, in nota e nel testo, P. MAGARÒ, *Only Devolution can save the Union: unità e separatismo nel Regno Unito all'indomani del referendum sull'indipendenza scozzese*, in P. VIPIANA (a cura di), *Tendenze*, cit.

¹⁰³ Sul rilievo socio-politico della vicenda, riprendendo alcune notizie d'agenzia, *Referendum Catalogna, l'80.2% vuole indipendenza. Indagati gli organizzatori*, in *il Fatto Quotidiano*, 10 Novembre 2014. La nota conclude sulla vicenda giudiziaria, riguardante i promotori della consultazione. Difatti, il referendum non è stato meramente indicato come "non vincolante" dal governo centrale di Madrid (*rectius*: a seguito della valutazione negativa della Corte Costituzionale): il capo dell'Esecutivo, Mariano Rajoy, aveva espressamente stigmatizzato, come illecita e fuorviante, l'operazione elettorale. Cfr., molto criticamente tanto sulla decisione dei giudici costituzionali, quanto sull'operato del governo spagnolo, V. SERRI, *Catalogna. L'incognita Madrid alla vigilia del referendum per l'indipendenza*, in <http://www.contropiano.org>, 28 Ottobre 2014.

¹⁰⁴ Per una prospettiva teorica sull'istituto referendario a livello locale, v., tra gli altri, A. BARBERA, *Referendum consultivi e limiti dell'interesse regionale*, in *Giur. Cost.*, 1989, 1233 e ss.; sugli ancor più interessanti aspetti sollevati, ai sensi di quell'ordinamento, dal caso scozzese, un opportuno studio propedeutico è costituito da O. J. FROSINI, A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna 2012.

¹⁰⁵ Una riuscita sintesi delle conseguenze politiche, a breve termine, del pronunciamento scozzese contro l'ipotesi di *fuoriuscita* dal Regno Unito, in L. MAISANO, *La Scozia resta nel Regno Unito. Vincono i no. E Salmond si dimette*, in *il Sole 24 Ore*, 19 Settembre 2014.

problemi che si sarebbero posti nel valutare la posizione della Scozia, quale Stato indipendente, rispetto all'Unione, è un'indicazione chiara circa la volontà di riaffermare un punto di vista partecipativo, rispetto alle dinamiche della decisione politica. In questa fase, simile volontà sembra sin troppo risentire di torsioni emotivistiche¹⁰⁶, il cui seguito è esasperato da una visione giustamente sospettosa e ostile dell'algida razionalità economica imposta dall'unione monetaria. È difficile prevedere che direzione prenderanno queste istanze. È, forse, ingenuo ritenere che possano venir soddisfatte dal far presentare alle elezioni europee, in tutti gli Stati, soltanto liste con nomi corrispondenti a quelli dei gruppi parlamentari di Strasburgo: una proposta che, se presa alla lettera, avrebbe l'effetto di limitare, piuttosto che di implementare, l'agibilità democratica¹⁰⁷. Sarà, invece, il caso di guardare a quei movimenti locali¹⁰⁸, nei diversi contesti

¹⁰⁶ Benché non fornendone una visione essenzialmente limitativa, quale quella, quivi, prospettata, sui rapporti tra la riemersione di istanze a carattere locale-regionale, la crisi dello Stato nazione e la frammentaria formalizzazione di organizzazioni sovranazionali, imprescindibile la riflessione, a proprio tempo approntata, in N. MACCORMICK, *Beyond the Sovereign State*, in *The Modern Law Review*, 1993, 16.

¹⁰⁷ Più condivisibili, nella proposta di Andrew Duff (per la quale si rinvia a J. LEONE, *Democrazia nella UE: verso una nuova legge elettorale europea?*, in <http://www.affarinternazionali.it>, 29 Aprile 2011), le indicazioni relative alla ripartizione dei seggi e alla individuazione delle incandidabilità e incompatibilità (sulle quali M. BALLERIN, *Liste transnazionali: la proposta Duff per le prossime elezioni europee*, in <http://www.peacelink.it>, 19 Aprile 2011).

¹⁰⁸ Pur con tutti i distinguo del caso, v. almeno D. HEARST, *How the Front de Gauche has been winning the French working-class vote*, in *The Guardian*, 21 April 2012; J. HILL, *Die Linke triumph: Mixed reactions as German far-left gains power*, in <http://www.bbc.com>, 5 December 2014; A. KOUTANTOU, R. MALTEZOU, *Opinion poll lead for Greece's anti-bailout party narrows*, in <http://www.reuters.com>, 30 December 2014; C. ALCALÀ, *Las diez clavos de la*

nazionali, che si sono fatti espressamente carico di migliorare il profilo partecipativo delle istituzioni comunitarie¹⁰⁹, tentando, con alterne fortune, di compiere questo percorso a partire da un rapporto diretto con le più avvertite situazioni di disagio nei territori di riferimento¹¹⁰. Ciò non avrebbe l'effetto di validare definitivamente la fine delle ideologie, addirittura delle idee o, com'era stato detto alla caduta del Muro di Berlino, della Storia¹¹¹... semmai, sarebbe il solo modo di rimettere in moto quella del *vecchio* Continente.

candidatura de Pablo Iglesias, in <http://www.estrelladigital.es>, 17 Enero 2014; P. S. SOLANA, 'Ganemos la Región de la Murcia' se estrella con Podemos España, in <http://www.eldiario.es>, 14 Noviembre 2014.

¹⁰⁹ C. ALCALÀ, *Las diez*, cit., P. S. SOLANA, 'Ganemos', cit.

¹¹⁰ Cfr., almeno quanto ad episodi di recente attualità e alle prospettive critiche che essi, inevitabilmente, aprono, E. MOORE, S. FOLEY, K. HOPE, *Greece's Syriza no longer terrifies some investors*, in <http://www.ft.com>, 30 December 2014; ancor prima, S. DE RAVINEL, *Flexibilité de l'emploi: la CGT et Mélenchon font un flop*, in *Le Figaro*, 5 Mars, 2013.

¹¹¹ Secondo due classiche, ancorché non condivisibili, filosofie politiche della storia. Cfr., in argomento, M. VEGETTI, *La fine della storia. Saggio sul pensiero di Alexandre Kojève*, Milano 1999; F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano 1992.