



**Teoria politica**

**6 | 2016**  
**Annali VI**

---

## Il suicidio dell'Unione europea

*The Suicide of European Union*

**Luigi Ferrajoli**

---



**Edizione digitale**

URL: <http://journals.openedition.org/tp/652>

**Editore**

Marcial Pons

**Edizione cartacea**

Data di pubblicazione: 1 giugno 2016

Paginazione: 173-192

ISSN: 0394-1248

**Notizia bibliografica digitale**

Luigi Ferrajoli, « Il suicidio dell'Unione europea », *Teoria politica. Nuova serie Annali* [Online], 6 | 2016, online dal 01 mars 2020, consultato il 26 mai 2020. URL : <http://journals.openedition.org/tp/652>

---

Teoria politica

# Il suicidio dell'Unione europea

Luigi Ferrajoli\*

## Abstract

### The Suicide of European Union

*Despite common opinion, the juridical structure of European Union's powers and institutions may already be considered as federal. However, on the political level it shows a lack of unity and a dramatic lack of democracy, both at the bottom and at the top. Three elements are particularly relevant in the current crisis of the EU integration process: (1) the absence of a European public sphere capable of promoting policies oriented to the interest of the Union rather than to the interest of the member states; (2) the weakening of the national public spheres, of the welfare state and of social rights to the benefit of national and transnational economic power; (3) the breakdown of legitimacy of European institutions, which is due in part to the their deep transformation moving in an antidemocratic direction. Today we are witnessing the reversal of the relationship between society and political representation, between legislative and executive branch, between politics and economy; we can find dramatic examples of this tendency in the inflexible austerity discipline imposed to Greece and in the xenophobic and racist reaction of many European courtiers facing the refugee's emergency. This crisis of the EU's groundwork turned the promise of a supranational democracy in a new technocratic system where the democratic constitutions vanish from political horizon.*

**Keywords:** European Union. Technocracy. Federalism. Migration. Economic Liberalism.

### 1. L'assurda architettura dell'Unione europea: una federazione in senso giuridico senza unità politica né democrazia

Stiamo assistendo al fallimento di quella che è stata la più straordinaria e promettente innovazione istituzionale del secolo scorso: il progetto di integrazione europea. Questo fallimento è in realtà un suicidio, dato che è stato provocato in gran parte dalle politiche autolesioniste dell'Unione europea. È questo il paradosso che stiamo vivendo: un paradosso ben espresso dal titolo di un recente *pamphlet* di Jan Zielonka, *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione europea*<sup>1</sup>.

Per comprendere le ragioni di questo fallimento-suicidio occorre muovere da un dato per lo più misconosciuto. Di solito si lamenta la mancata integrazione

---

\* Università degli Studi Roma Tre, [luigi.ferrajoli@uniroma3.it](mailto:luigi.ferrajoli@uniroma3.it).

<sup>1</sup> Zielonka, 2015.

istituzionale dell’Europa: il fatto che l’Unione europea, benché politicamente integrata, non sia ancora, sul piano giuridico e istituzionale, una vera federazione. Io penso invece che questa tesi vada ribaltata. L’attuale ordinamento europeo ha già, a mio parere, i tratti giuridici e istituzionali che sono caratteristici di un ordinamento federale. Sul piano politico, invece, esso è ancora una confederazione, difettando di unità politica, sia al vertice che alla base, nonché dei tratti distintivi della democrazia, sia dei requisiti della sua dimensione rappresentativa o formale che di quelli della sua dimensione costituzionale o sostanziale. È a questo assurdo assetto istituzionale che deve farsi risalire gran parte delle cause della crisi in atto.

In che cosa consiste, infatti, una federazione? Di «federalismo» e di «federazione» sono state date innumerevoli definizioni, così come sono innumerevoli ed eterogenei gli ordinamenti che, al di là del modello federale inaugurato dagli Stati Uniti, si sono qualificati come «federazioni» o «Stati federali», nonché gli aspetti e le dimensioni nelle quali l’espressione “federalismo” può essere declinata<sup>2</sup>. Ci sono però due tratti distintivi degli ordinamenti federali che li distinguono, sul piano giuridico, da un lato dalle semplici alleanze o confederazioni di Stati e, dall’altro, dagli Stati nazionali. Il primo di questi tratti è la distribuzione delle funzioni di governo e delle relative competenze tra istituzioni dello Stato federale e istituzioni degli Stati federati e la comunanza delle funzioni e delle competenze federali a tutti gli Stati membri o federati. Il secondo tratto distintivo, connesso al primo e ancor più importante, è la produzione, ad opera delle istituzioni federali, di norme e decisioni che entrano direttamente in vigore negli ordinamenti federati senza la necessità della loro ratifica parlamentare, richiesta invece per la ricezione negli ordinamenti statali delle norme dettate dai trattati internazionali<sup>3</sup>. Il primo connotato, cioè l’articolazione multilivello delle funzioni e delle competenze, distingue le federazioni dagli stati nazionali. Il secondo, cioè la diretta potestà normativa delle istituzioni comuni, le distingue dalle semplici alleanze o confederazioni. Per questo possiamo dire che il federalismo è sempre una *questione di grado*. Precisamente, diremo, il grado di federalismo di un sistema politico si misura dalla quantità e dalla qualità delle funzioni pubbliche affidate a istituzioni federali, cioè comuni a tutti gli Stati federati, e perciò dalla quantità e dalla qualità delle fonti normative anch’esse comuni a tutti gli Stati federati perché, appunto, di livello federale.

Ebbene, intesa «federazione» in questo senso, dobbiamo riconoscere che l’Unione europea è già, sul piano giuridico, una federazione, dato che possiede entrambi i requisiti ora illustrati: la separazione tra competenze e istituzioni statali e competenze e istituzioni comunitarie, ossia federali, e il fatto che le norme da queste prodotte entrano immediatamente in vigore negli Stati membri senza necessità di ratifica da parte dei loro parlamenti. Si aggiungano l’esistenza di una costituzione, sia pure nella forma del trattato, e di una giurisdizione europea a

<sup>2</sup> Se ne veda l’utile rassegna offerta da Groppi, 2004.

<sup>3</sup> Sono questi i due requisiti che nella definizione D12.42 proposta in Ferrajoli, 2007: vol. I, § 12.19, 937-943, ho indicato come necessari e sufficienti, sul piano giuridico, perché ricorra una «federazione».

tutela delle norme comunitarie. Né si tratta, semplicemente, di una separazione di funzioni e competenze tra livelli federali e livelli federati, bensì della superiorità e prevalenza delle fonti di livello federale e del diritto comunitario da esse prodotto sulle fonti e sul diritto degli ordinamenti degli Stati membri e perfino sulle loro costituzioni. Tutti noi europei, conseguentemente, siamo in gran parte governati dalle istituzioni comunitarie dell'Unione europea. Il fenomeno è a tal punto avanzato che la maggior parte delle nostre leggi sono, direttamente o indirettamente, di origine europea. Gli Stati membri dell'Unione si sono quindi privati di una parte rilevante della loro sovranità: non solo della sovranità economica e monetaria, essendo essi indebitati in una moneta di cui non hanno il governo, ma anche, a causa dei condizionamenti economici imposti alle politiche di spesa dagli organi dell'Unione, della loro sovranità in tema di politiche sociali, previdenziali e del lavoro. La vicenda greca è sotto questi aspetti esemplare: il potere dell'Unione europea è di fatto a tal punto incisivo e penetrante nella vita dei popoli europei che le misure economiche da essa imposte hanno distrutto l'economia della Grecia e hanno messo nel nulla tutte le politiche progettate dai suoi governi democraticamente eletti.

Ciò che tuttavia contrassegna questo strano ordinamento europeo è il fatto che esso è una federazione sul piano *giuridico* ma è ben lontana dall'esserlo sul piano *politico*, difettando, su questo piano, sia di unità sia di democrazia. È questo il vero, gravissimo problema, che rischia oggi di provocare il crollo dell'Unione: la mancanza di unità politica e di democrazia. Gli organi comunitari dell'Unione dotati di maggiori poteri di governo —la Commissione e il Consiglio europeo dei capi di Stato o di governo dei paesi membri dell'Unione— non sono stati né democratizzati politicamente, attraverso l'investitura popolare e rappresentativa, né esposti a forme di responsabilità politica, né sottoposti effettivamente a limiti e vincoli costituzionali a garanzia dell'uguaglianza e dei diritti fondamentali di tutti i cittadini europei, pur stabiliti nelle costituzioni nazionali e nella stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. Al venir meno delle sovranità nazionali dei singoli Stati non hanno corrisposto né l'affermazione di una sovranità politica dell'Unione, né l'istituzione di un governo politico europeo in grado di supplire all'indebolimento dei governi nazionali. Non esiste, infatti, un governo europeo politicamente rappresentativo dell'insieme dei cittadini europei e finalizzato alla cura degli interessi generali dell'Unione. Esiste al contrario una sorta di consesso internazionale di 28 paesi nel quale non si decide a maggioranza mediante votazioni che farebbero apparire i paesi in minoranza vittime di decisioni stranire, ma si può solo realizzare una continua mediazione pattizia tra gli interessi in conflitto. Ne è segno e prova il fatto che la sola cosa che i governi in dissenso dalle politiche dell'Unione possono fare, e che in effetti dichiarano ripetutamente ai loro elettorati di voler fare, è andare a «battere i pugni sul tavolo» dei vertici europei; cosa che ovviamente non avrebbe senso in un ordinamento federale dotato di unità politica e di democrazia e di funzioni di governo informate all'interesse dell'intera federazione. È chiaro che una simile aporia —un federalismo giuridico privo di un governo politico di livello federale— non è, nei tempi lunghi, sostenibile. I suoi risultati sono stati tre, destinati ad aggravarsi e tutti disastrosi, senza un'inversione di rotta, per il futuro dell'Unione e delle nostre stesse democrazie nazionali.

Il primo risultato è stato la mancata formazione di una sfera pubblica dell'Unione e lo sviluppo di politiche europee informate, volta a volta, non già a un interesse generale dell'Europa, bensì agli interessi degli Stati membri, inevitabilmente in competizione tra loro. È questo il primo aspetto dell'assenza di unità politica al vertice della cosiddetta Unione europea: il fatto che le sue istituzioni di governo non operano, come tutte le istituzioni federali, in funzione di un interesse pubblico europeo, bensì, come nelle organizzazioni internazionali, sulla base di compromessi tra gli interessi nazionali degli Stati membri. Nonostante la struttura federale dell'Unione e l'immediata operatività delle sue decisioni in tutto il suo territorio, il Consiglio europeo è infatti un organismo intergovernativo i cui membri difendono ciascuno gli interessi degli Stati da essi rappresentati, tra loro inevitabilmente in conflitto; con l'ovvio risultato che nella competizione tra Stati membri sono destinati a prevalere gli interessi degli Stati più forti. All'origine di questa ambivalenza è stata l'istituzione stessa di un mercato e poi di una moneta comuni ai 19 paesi dell'Eurozona non accompagnata dalla creazione di un governo comune dell'economia. È probabile che i padri costituenti dell'Unione abbiano dato per scontato che al mercato e alla moneta comuni avrebbe fatto seguito l'introduzione di un simile governo. Ma questo ulteriore sviluppo non è avvenuto. Si spiega così perché, in assenza di istituzioni comuni di governo dell'economia, un mercato comune che si vuole informato alla libera concorrenza comporti, inevitabilmente, l'opposizione di ciascuno Stato a politiche di sostegno delle loro economie ad opera degli altri Stati. Proprio perché non esiste una sfera pubblica comune, infatti, l'unica garanzia che in effetti gli Stati hanno voluto e saputo concepire per tutelare le loro imprese dalla concorrenza straniera è stata la regola, pattuita nei Trattati, di un radicale passo indietro dei governi nazionali nelle relazioni economiche e sociali: da un lato il divieto per gli Stati membri di falsare la concorrenza a danno delle imprese degli altri Stati con interventi —agevolazioni fiscali, sussidi o aiuti di altro tipo— a sostegno delle loro imprese in difficoltà, anche a costo di provocare fallimenti e disoccupazione; dall'altro l'obbligo altrettanto rigido degli Stati membri di pareggiare i loro bilanci e di pagare i debiti pubblici, anche a costo di ridurre le garanzie dei diritti sociali, o peggio di privatizzare e consegnare alla logica del mercato le relative funzioni di garanzia come la scuola, la sanità, la previdenza e l'assistenza.

Di qui il secondo e ancor più grave risultato della mancanza di una sovranità politica dell'Unione e di una sfera pubblica europea informata all'interesse generale dell'Europa intera: la neutralizzazione delle sfere pubbliche nazionali e lo smantellamento dei diversi sistemi di welfare. Il costo pagato dagli Stati membri al mercato comune europeo è stato infatti la loro abdicazione sia al loro ruolo di intervento nell'economia, sia a quello di garanzia dei diritti sociali dei loro cittadini: in breve uno snaturamento della tradizionale identità delle democrazie europee. È in questa perdita di poteri politici —di funzioni di governo in materia economica e di funzioni di garanzia in materia sociale—, non compensata da un loro trasferimento a una sfera pubblica comunitaria, che consiste il vero deficit di democrazia dell'Unione: un deficit e un costo che sono stati enormemente aggravati dalla crisi economica di questi anni, e che del resto hanno contribuito ad aggravare, dato che essa avrebbe richiesto il massimo intervento delle funzioni pubbliche, sia nelle relazioni economiche che in quelle sociali. Ai passi indietro

degli Stati e della sfera pubblica hanno invece corrisposto altrettanti passi avanti dei mercati. Alla rinuncia degli Stati alle loro tradizionali funzioni di governo dell'economia e di redistribuzione della ricchezza ha fatto riscontro la liberalizzazione, da limiti e da vincoli, dei poteri economici e finanziari privati. Ne è seguito un capovolgimento di fatto della natura delle costituzioni economiche delle nostre democrazie: dal loro modello normativo di tipo dirigista —quale risulta per esempio dagli articoli 41-43 della Costituzione italiana sulla programmazione e sulla possibile nazionalizzazione di servizi o imprese di interesse generale, nonché dalle analoghe norme stabilite dagli articoli 14 e 15 della Legge Fondamentale tedesca, dagli articoli 17 e 18 della Costituzione greca, dal capo III della Costituzione spagnola e dalla parte seconda della Costituzione portoghese— al loro sostanziale mutamento in senso liberista, inevitabilmente provocato dalla preclusione ai nostri governi di autonome politiche economiche e sociali. L'Europa è così tornata ad essere soltanto un mercato comune, cioè un'istituzione sovranazionale priva di una sua sfera pubblica, ma rispetto al passato paralizzata, dai poteri conferiti alle istituzioni comunitarie, anche nelle tradizionali sfere pubbliche degli Stati nazionali e nel loro ruolo di garanzia dei diritti fondamentali stabiliti nelle costituzioni statali. È questo il prezzo altissimo che stiamo pagando a questo singolare federalismo privo di unità politica: il libero spazio lasciato ai poteri dei mercati, la demolizione dei sistemi di welfare e del diritto del lavoro edificati in Europa nei primi decenni del dopoguerra, l'esplosione nei paesi più deboli di una questione sociale gravissima, la crescita delle disuguaglianze economiche e delle disparità nei diritti sociali, garantiti solo nei paesi ricchi, e perfino nei diritti politici, essendo evidente che il voto in Germania pesa assai più del voto in Grecia o in Italia, tanto quanto il governo tedesco conta più del governo greco e di quello italiano.

Ne è seguito un terzo, gravissimo risultato: il crollo, a livello di massa, dello spirito pubblico comunitario e del sentimento di unità delle popolazioni europee. Giacché l'unità di un popolo, nel solo senso in cui merita di essere perseguita, risiede essenzialmente nell'uguaglianza nei diritti, affermata del resto, quale fondamento dell'Unione, nella Carta europea dei diritti fondamentali<sup>4</sup>. Consiste, come scrisse Cicerone più di duemila anni fa, nella «par condicio civium» e nei loro «iura paria»<sup>5</sup>, e perciò nel senso di appartenenza di tutti e di ciascuno alla medesima comunità. Oggi quel senso di appartenenza è svanito, l'Europa viene avvertita come un'entità ostile da una parte crescente della sua popolazione e il sogno europeo, proprio nei paesi del Sud Europa come la Grecia, la Spagna e l'Italia che in passato sono stati i più europeisti, si è trasformato in un incubo. Di qui il facile successo di chi cavalca la rabbia e la delusione all'insegna dell'antieuropismo. Ma un anti-europeismo demagogico di segno opposto si è prodotto anche nei pa-

<sup>4</sup> «L'Unione», afferma il preambolo della Carta, «si fonda sui valori indivisibili e universali di dignità umana, di libertà, di uguaglianza e di solidarietà». Prima ancora, il Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999 aveva dichiarato: «la tutela dei diritti fondamentali costituisce un principio fondatore dell'Unione europea» e «il presupposto indispensabile della sua legittimità».

<sup>5</sup> «Quare cum lex sit civilis societatis vinculum, ius autem legis aequale, quo iure societas civium teneri potest, cum par non sit condicio civium? Si enim pecunias aequari non placet, si ingenia omnium paria esse non possunt, iura certe paria debent esse eorum inter se qui sunt cives in eadem re publica. Quid est enim civitas nisi iuris societas civium?» (Cicerone, 1928: I, XXXII, 80).

esi creditori del Nord, le cui opinioni pubbliche sono state mobilitate all'insegna di un opposto vittimismo, sia pure in larga parte infondato: il rifiuto di pagare i costi prodotti dall'insolvenza dei paesi debitori del Sud<sup>6</sup>. Di qui la lunga stagione di tensioni e conflitti tra i paesi europei che si sono manifestati in recriminazioni reciproche sempre più aggressive e che stanno risvegliando vecchi nazionalismi, accomunati soltanto dall'avversione all'Unione: siano essi basati sul senso di ingiustizia dei sacrifici imposti e sull'amor proprio ferito dei paesi del Sud, oppure sugli egoismi nazionali e sostanzialmente xenofobi dei paesi del Nord.

Si capisce allora come questa disaggregazione dell'Unione europea, e più ancora dell'Eurozona, sia dovuta alla sua abnorme ambivalenza istituzionale: quella di una federazione in senso giuridico non governata da un vero governo federale deputato alla cura degli interessi generali dell'Unione, bensì da un consesso internazionale inevitabilmente subalterno, in assenza di una sfera pubblica comune, ai poteri economici e finanziari dei mercati. È stato questo il vizio d'origine della costruzione europea: la creazione di un'unione economica prima dell'unione politica, ossia di un'Europa economica prima e senza l'Europa politica e l'Europa sociale. Venuta meno la sovranità politica degli Stati, si è a questa sostituita, in mancanza di una sovranità politica europea, la sovranità —anonima, invisibile e irresponsabile— dei mercati, ai cui dettami la politica europea si è di fatto subordinata. Ne è seguito un massiccio trasferimento di poteri dalla sfera pubblica a quella privata. Il vuoto di potere infatti non esiste: il vuoto di governo dei poteri pubblici è stato colmato, di fatto, dal governo dei poteri privati dell'economia e della finanza. Mentre gli Stati membri, in mancanza di un comune governo europeo dell'economia, risultano esposti alle manovre della speculazione finanziaria, le sole politiche economiche imposte dall'Unione sono le politiche di rigore —mancati aiuti alle imprese in difficoltà e restrizioni dei sistemi di welfare— a sostegno delle regole del libero mercato, ovviamente in danno dei paesi più deboli e, in questi paesi, dei ceti più poveri. È insomma accaduto che l'economia —prima il mercato comune e poi la moneta unica—, concepita dai padri costituenti dell'Europa come un fattore di unificazione, è diventata un fattore di divisione a causa della miopia, dell'inettitudine e della connivenza con le sue fonti di finanziamento dell'attuale ceto politico.

## 2. Il capovolgimento della gerarchia democratica dei poteri e la crisi dell'identità dell'Unione europea

È avvenuto così che la costruzione dell'euro è entrata in «rotta di collisione» con i sistemi di Welfare<sup>7</sup>. L'integrazione soltanto «negativa» realizzata dai passi

<sup>6</sup> Se ne veda un resoconto analitico in Ferrera, 2016: 19-32, che ricorda un documento di duecento professori tedeschi di economia, guidati dal professor Hans Werner Sinn, che nel luglio 2012 protestò contro la «socializzazione» dei debiti pubblici dei paesi del Sud Europa a spese del «contribuente tedesco», suggeriscono fortemente l'opinione pubblica tedesca, favorendo la nascita del movimento anti-europeista, anti-solidarista e xenofobo *Alternative für Deutschland* (AfD) e alimentando, dietro lo schermo moralistico dell'opposizione tra nord virtuoso e sud vizioso, il generale anti-europeismo che si è manifestato nella durezza delle politiche di austerità imposte alla Grecia.

<sup>7</sup> È la tesi, espressa fin dal titolo, nel primo capitolo del recente libro di Maurizio Ferrera (2016).

indietro degli Stati nella sfera dell'economia e delle prestazioni sociali e l'assenza di qualunque forma di «integrazione positiva», cioè di politiche sociali da parte degli organi dell'Unione, hanno determinato la totale prevalenza dell'Europa economica sull'Europa sociale<sup>8</sup>.

Ma non si è trattato soltanto di una regressione dello Stato sociale. Si è trattato di una profonda ristrutturazione, in senso antidemocratico, dell'intero sistema dei poteri. Si sono ribaltati i rapporti tra società e rappresentanza politica, quelli tra parlamenti e governi e quelli tra politica ed economia: non sono più le forze sociali organizzate nei partiti che indirizzano dal basso la politica delle istituzioni rappresentative, ma è il ceto politico che governa i partiti, politicamente neutralizzati dal loro sradicamento sociale e trasformati in macchine elettorali al servizio dei leader; non sono più i parlamenti rappresentativi che controllano i governi ancorandoli alla loro fiducia, ma sono i governi che controllano i parlamenti attraverso le loro maggioranze parlamentari rigidamente subordinate alla volontà del capo; non sono più le istituzioni di governo politicamente rappresentative che regolano e governano l'economia e la finanza, ma sono sempre più i poteri dell'economia e della finanza, privi di una sfera pubblica alla loro altezza, che in difesa dei loro interessi impongono ai governi regole e politiche antisociali, legittimate dalle «leggi del mercato» pur se incompatibili con i limiti e i vincoli costituzionali.

Si è in questo modo prodotto un capovolgimento di quella che chiamerò la gerarchia democratica dei poteri: la quale vorrebbe al vertice, o se si preferisce alla base, i poteri delle forze sociali mediate dai partiti politici, poi i poteri politici che delle forze sociali dovrebbero essere rappresentativi nella sfera pubblica e infine i poteri economici e finanziari che dai poteri pubblici dovrebbero essere regolati e controllati a garanzia dei diritti e degli interessi di tutti. Oggi, al contrario, il primato del mercato sulla politica e della politica sulla società è stato provocato dalla smobilizzazione sociale dei partiti, apertamente perseguita in questi anni dai loro gruppi dirigenti. È questa sterilizzazione delle basi sociali dei partiti e il conseguente venir meno del condizionamento dal basso della politica la prima condizione necessaria della cosiddetta «governabilità». La seconda condizione è la mutazione in senso verticistico e tendenzialmente autocratico dei sistemi politici prodotta, per esempio in Italia, dall'esautorazione del parlamento, destinata per di più ad aggravarsi con le riforme istituzionali in atto. Ce le chiede l'Europa, ripetono in Italia i nostri vertici politici, a proposito della riforma elettorale e di quella costituzionale. È vero: queste riforme vengono sollecitate dai mercati per il tramite delle istituzioni europee, dato che solo grazie al mutamento in senso decisionistico e verticale delle istituzioni politiche può essere assicurata la «governabilità» da essi richiesta; che vuol dire l'*onnipotenza* della politica nei confronti della società, quale si manifesta nelle politiche antisociali di riduzione della spesa pubblica e dei diritti dei lavoratori, resa necessaria perché la politica possa rendersi *impotente* nei confronti dei mercati e subalterna ai dettami dei poteri economici e finanziari.

Ebbene, questo ribaltamento della gerarchia democratica dei poteri e il conseguente primato del mercato sono stati favoriti dai processi di semplificazione, confusione e concentrazione dei poteri generati, non solo nell'Unione europea

<sup>8</sup> Ferrera, 2016: 12.

ma in tutti i paesi membri, dall'assenza di regole idonee ad impedirli. Dobbiamo infatti riconoscere che in mancanza di rigide garanzie di separazione e di incompatibilità tra i diversi tipi di poteri —tra poteri politici e poteri economici, tra funzioni di governo e funzioni di garanzia, tra poteri pubblici e poteri sociali— i poteri economici privati, essendo dotati di maggiore autonomia e perciò più sregolati, finiscono inevitabilmente per prevalere e per subordinare agli interessi dei loro titolari i poteri politici di governo; i quali a loro volta fanno uso delle funzioni discrezionali di governo da un lato per limitare le funzioni amministrative di garanzia primaria dei diritti, come la scuola, la sanità e la previdenza da cui dovrebbero invece essere limitati e, dall'altro, per neutralizzare i partiti, che dovrebbero indirizzarli e controllarli, smobilitandone le basi sociali.

A questa ristrutturazione in senso antidemocratico del sistema dei poteri che si sta producendo in tutta l'Europa, concorrono infine altri fattori, che vanno al di là della vicenda europea. Un primo fattore è l'asimmetria tra il carattere globale dell'economia e della finanza, determinato soprattutto dalla liberalizzazione della circolazione dei capitali<sup>9</sup>, e i confini ancora prevalentemente statali sia del diritto che della politica. Sul piano giuridico e politico, la globalizzazione si manifesta infatti come un vuoto di diritto pubblico colmato da un pieno di diritto privato. Ed è chiaro che, in assenza di una sfera pubblica alla loro altezza, i poteri economici e finanziari si sviluppano come poteri selvaggi, non più regolati dagli ordinamenti statali, ma al contrario in grado di condizionare le politiche degli Stati. Anche sotto questo aspetto, il rapporto tra Stato e mercato si è ribaltato: non sono più gli Stati che garantiscono la concorrenza tra le imprese, ma sono le grandi imprese che mettono in concorrenza gli Stati privilegiando, per i loro investimenti, i paesi nei quali possono più facilmente sfruttare il lavoro, pagare meno imposte, inquinare l'ambiente e magari corrompere i governi.

Il secondo fattore non meno decisivo di questo ribaltamento della gerarchia democratica dei poteri è di carattere culturale. Consiste nel potente sostegno ad esso prestato, negli anni della proclamata «fine delle ideologie», dall'ideologia liberista, cui ha corrisposto la totale abdicazione culturale delle sinistre e il loro contagio alla religione del mercato. È chiaro che la subalternità della politica alle ragioni del mercato, sulla base dell'idea che a tali ragioni non esistono alternative, ne ha prodotto lo snaturamento, o peggio la scomparsa, quanto meno nel suo senso tradizionale. E questa scomparsa ha pesato soprattutto sulla sinistra, omologata alla destra o comunque neutralizzata nelle sue istanze di trasformazione. Giacché il senso della politica progressista è la riduzione delle disuguaglianze, la garanzia dei diritti sociali, la tutela dei più deboli e perciò la cura degli interessi generali. Tutte queste finalità sono state sostituite, dalla fine

<sup>9</sup> Come ha mostrato Luciano Gallino (2011: 68-77), è stata soprattutto questa misura che ha determinato la svolta liberista delle politiche occidentali, promossa alla fine del secolo scorso soprattutto dalle sinistre di governo: in Europa da François Mitterand e dal suo ministro dell'Economia poi presidente della Commissione europea Jacques Delors e, negli Stati Uniti, dall'amministrazione Clinton, cui si devono il *Financial Services Modernization Act* del novembre 1999 e il *Commodity Futures Modernization Act* del dicembre 2000 che soppressero la legge Glass-Steagall del giugno 1933 voluta da Roosevelt dopo la crisi del 29, liberalizzarono la circolazione di capitali e posero fine alla separazione tra banche commerciali e banche d'affari e al divieto imposto alle prime di compiere operazioni speculative.

delle cosiddette ideologie, cioè dei progetti politici di trasformazione, e grazie anche all'introduzione di sistemi elettorali maggioritari, dalla competizione fine a se stessa, che ha ridotto la politica a una pura lotta di fazioni per la conquista del potere attraverso la persuasione pubblicitaria, secondo appunto la logica del mercato, dell'elettorato cosiddetto «centrista» o «moderato», che altro non è che il più spoliticizzato, il più disinformato e il più disinteressato. Questo svuotamento di senso della politica, d'altro canto, retroagisce sulla società, alimentando la disillusione dei cittadini nel progetto europeo e la loro sfiducia o peggio il loro disprezzo per l'intero ceto politico, per le stesse istituzioni democratiche e per la sfera pubblica in quanto tale, frustrandone l'impegno politico ed orientandoli esclusivamente alla cura dei loro personali interessi, fino a favorire i fenomeni dell'illegalità diffusa, del voto di scambio e del malaffare. Di qui un terzo fattore, il più penoso, della subalternità della politica ai poteri economici e finanziari: i legami con questi intrecciati dal finanziamento privato dei partiti, dalla pressione delle *lobbies*, dai tanti conflitti di interesse e dai fenomeni sempre più diffusi di corruzione.

Si capisce come il risultato di simili processi sia stato una crisi radicale dell'identità dell'Europa. L'Europa sta negando se stessa. Non è più l'Europa civile e sociale dei diritti e della solidarietà che fino a pochi anni fa rappresentava un modello per i progressisti di tutto il mondo, ma un'Europa divisa, disuguale e depressa, debilitata politicamente e moralmente, avvertita come ostile da parti crescenti delle popolazioni, nuovamente in preda agli egoismi nazionali, alle pretese egemoniche, ai populismi xenofobi, alle rivalità, alle recriminazioni, ai risentimenti, ai rancori e alle diffidenze reciproche.

Ci sono due tragedie nelle quali si è drammaticamente e vergognosamente manifestata questa crisi d'identità dell'Europa, conseguente al capovolgimento del sistema dei poteri da cui l'Unione Europea è governata. La prima tragedia è stata la disciplina micidiale e inflessibile in materia di bilanci pubblici e di pagamento del debito imposta a una Grecia già ridotta allo stremo: una disciplina insensata, dato che proprio la sua durezza ne rende impossibile il rispetto, e perciò non spiegabile se non con la volontà di impartire una lezione a tutti gli altri paesi indebitati<sup>10</sup>. La seconda tragedia è la xenofobia razzista rivelata da gran parte dei paesi dell'Unione, soprattutto dell'est, la loro sordità al dramma dei profughi, respinti alle loro frontiere con muri, fili spinati e violenze poliziesche, e le migliaia di morti provocate dalle loro feroci politiche di esclusione. La prima tragedia è stata promossa con successo dalla Germania, alle cui politiche di austerità tutti i paesi europei, inclusi quelli più indebitati come l'Italia, si sono disciplinatamente allineati, lasciando la Grecia totalmente isolata. La seconda, al contrario, è stata all'inizio contrastata proprio dalla Germania —e specificamente dalla cancelliera Angela Merkel— che in una famosa dichiarazione del 15 settembre 2015 ha fatto appello ai valori di solidarietà e al rispetto dei diritti umani che dovrebbero essere alla base dell'Unione. Ebbene, la Germania è ri-

<sup>10</sup> Come riferisce Ferrera, 2016: 29, in Grecia fra il 2008 e il 2013 il reddito medio delle famiglie è sceso del 32%, le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono calate del 25%, la disoccupazione è salita dal 7,3% al 27,5% e sono stati persi quasi un milione di posti di lavoro.

sultata tanto potente nel far valere le regole del mercato, quanto impotente nel far valere il rispetto dei diritti umani: a riprova del fatto che le vere norme fondamentali dell'odierna Unione europea non sono più le costituzioni, con i loro principi di uguaglianza, solidarietà e dignità delle persone e con i loro cataloghi di diritti fondamentali, bensì le regole ferree e inflessibili del mercato e dell'economia. Non solo. A causa del non tempestivo pagamento dei debiti, dovuto tra l'altro al crollo della propria economia provocato dalle politiche antisociali imposte dall'Unione, la Grecia è stata a lungo minacciata di espulsione dall'Eurozona. Al contrario, la xenofobia razzista di paesi come quelli del gruppo Visegrad —la Polonia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Slovacchia— che stanno installando muri e fili spinati ai loro confini e rifiutano di accogliere profughi sulla base di una politica comune europea in tema di immigrazione, non viene giudicata incompatibile con la loro appartenenza all'Unione. Contro nessuno di questi paesi è stata neppure avviata la procedura prevista dall'art. 7 del Trattato sull'Unione e diretta a «constatare che esiste il rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'art. 2», come il «rispetto della dignità» delle persone e «dei diritti umani», la «giustizia» e la «solidarietà». Ad dirittura taluni paesi del Nord sono arrivati a chiedere l'espulsione della Grecia dall'area Schengen a causa della sua incapacità di controllare le sue frontiere e di fermare l'esodo dei migranti; un'idea che è stata respinta solo perché si è calcolato che la fine della libera circolazione delle merci, con il ritorno dei controlli e i tempi persi dalle file dei veicoli alle frontiere, sarebbe costata all'intera Europa troppi miliardi di euro.

Su queste due tragedie —l'isolamento in cui è stata lasciata la Grecia e le politiche contro gli immigrati— si sta consumando la crisi d'identità dell'Europa. L'Unione europea era nata per porre fine ai razzismi, alle discriminazioni e ai genocidi: non per dividere e per escludere, ma per unificare ed includere sulla base dei comuni valori dell'uguaglianza, della solidarietà e dei diritti fondamentali di tutti. Oggi essa sta capovolgendo quel ruolo. Sta mettendo gli Stati membri gli uni contro gli altri e all'interno degli Stati i ricchi contro i poveri, i poveri contro i migranti, i penultimi contro gli ultimi. Sta moltiplicando, con le leggi contro l'immigrazione —le odierne leggi razziali— le disuguaglianze di *status*, per nascita, tra cittadini *optimo iure*, semicittadini più o meno stabilmente regolarizzati e immigrati clandestini, ridotti allo *status* di persone illegali o non-persone. Sta, soprattutto, mettendo in atto una gigantesca omissione di soccorso e un nuovo genocidio, sia pure per omissione: quello dei migranti che fuggono dalle guerre, dal terrore e dalle loro città ridotte a cumuli di macerie, che in migliaia ogni anno affogano in mare nel tentativo di raggiungere l'Europa e in centinaia di migliaia si affollano ai nostri confini contro barriere e fili spinati, lasciati al freddo e alla fame, dispersi e malmenati dalle nostre polizie. Sta cancellando, infine, l'ultimo e più rilevante tratto unificante dell'Unione: la libera circolazione delle persone nell'area Schengen, negata di fatto dai controlli blindati alle frontiere della Svezia con la Danimarca, della Danimarca con la Germania, della Germania con la Repubblica Ceca e con l'Austria, della Repubblica Ceca e della Slovacchia con l'Austria e con l'Ungheria, dell'Ungheria e della Macedonia con la Grecia e poi dell'Olanda con la Germania e della Francia con l'Italia.

Alla trasformazione delle frontiere europee in barriere, contro le quali si accalcano masse crescenti di disperati, sta d'altro canto contribuendo il terrorismo, di fronte al quale l'Europa è divisa al punto da non riuscire nemmeno a organizzare un'unificazione, o quanto meno un effettivo coordinamento delle forze di polizia degli Stati membri. Naturalmente il trattamento disumano in tal modo inflitto a queste masse di profughi, in fuga dalle guerre e dalle devastazioni provocate in gran parte dalle nostre politiche dissennate, ha come effetto la crescita dell'odio nei confronti dell'Occidente e perciò del terreno di coltura del terrorismo. Naturalmente il linguaggio della guerra con cui molti dei nostri demagoghi leggono e fronteggiano il fenomeno terroristico rappresenta il maggior regalo al terrorismo jihadista, che come «guerra» si autorappresenta e si propone e come «guerra santa» legittima i suoi assassinii e la sua ferocia. Ovviamente, l'assoluta sovranità dei mercati impedisce non solo di prendere in considerazione ma neanche di discutere di quella che sarebbe la più efficace misura di prevenzione contro la criminalità terroristica e le guerre in Medio Oriente e in Africa e, in generale, la migliore garanzia della vita e della pace: la radicale messa al bando delle armi, attraverso il divieto assoluto, senza eccezioni, della loro detenzione e, prima ancora e soprattutto, del loro commercio e della loro produzione. I 450.000 omicidi commessi ogni anno nel mondo, in massima parte con armi da fuoco, e i circa 2 milioni di morti l'anno nelle tante guerre civili che infestano il pianeta, non bastano, evidentemente, a fermare questa follia autodistruttiva, che si manifesta nella produzione e nella vendita delle armi da parte degli stessi paesi che nel caso del terrorismo sono le vittime stesse del loro impiego.

### **3. L'ideologia dell'inesistenza di alternative. Processi deconstituenti a livello europeo e al livello degli Stati membri**

Questo crollo dell'identità e della ragion d'essere dell'Unione europea ne ha trasformato il governo in una tecnocrazia. Venuta meno la politica, cioè il governo politico dell'economia e le politiche sociali informate all'uguaglianza e alla dignità delle persone, le funzioni di governo si sono ridotte al vigile controllo del rispetto delle leggi del mercato. Questo e non altro è il senso delle cosiddette politiche di austerità: l'attuazione tecnica, tramite prescrizioni, controlli e sanzioni, delle regole del mercato, pur se in contrasto con tutti i principi costituzionali formulati nei Trattati istitutivi e con la stessa ragion d'essere dell'Unione. Ne è prova il carattere del tutto informale e sempre in clamoroso contrasto con il diritto europeo delle misure impartite ai paesi indebitati. Si pensi alla lettera del 5 agosto 2011 con cui la Banca Centrale Europea impose misure urgenti al governo italiano, all'inizio tenuta segreta e tanto priva di valore giuridico quanto potentemente vincolante sul piano fattuale. Ma si pensi anche alle misure imposte alla Grecia in cambio di ulteriori prestiti dalla cosiddetta troika, che non è un organo dell'Unione, bensì un singolare organo di tutela dei diritti dei creditori istituito da un Trattato internazionale (sul cosiddetto Mess, il Meccanismo europeo di stabilità) e formato da rappresentanti del Consiglio europeo, della Commissione e del Fondo monetario internazionale.

Si tratta, in breve, di misure che si fanno valere, al di là della loro validità giuridica, in attuazione delle leggi economiche del mercato e sulla base dei rapporti internazionali di forza, ben più che delle relazioni tra Stati membri della sedicente «Unione». Del resto, anche l'imposizione agli Stati del vincolo dell'equilibrio di bilancio è stata il frutto di una logica internazionalistica o confederale, ben più che federale, essendo stata anch'essa stipulata con un trattato internazionale: il trattato sul *Fiscal compact* del 2.3.2013 stipulato tra 25 dei 28 Stati membri, in violazione oltre tutto della norma sul limite del 3% del disavanzo pubblico rispetto al Pil stabilito dal trattato istitutivo dell'Unione, nonché della regola dell'unanimità da questo prevista per la validità delle modifiche del Trattato<sup>11</sup>. Entrambe queste violazioni hanno mostrato che sono le leggi dell'economia che di fatto prevalgono, in Europa, sulle regole del diritto.

Il linguaggio dell'economia del resto, a causa del carattere solamente economico ormai assunto dall'Unione, ha sostituito totalmente il linguaggio sia del diritto sia della politica come il linguaggio del potere e delle attività di governo, oltre che della formulazione dei problemi e delle loro soluzioni<sup>12</sup>. È un linguaggio che ignora totalmente il costituzionalismo e con esso concetti normativi come «diritti fondamentali», «uguaglianza» e «dignità della persona». Il suo vocabolario e il suo unico criterio di razionalità sono quelli liberisti legati allo sviluppo economico e alla crescita della ricchezza, poco importa se a vantaggio non di tutti ma di una minoranza di ricchi. Rispetto a questi criteri, come ripetono spesso i governanti europei a cominciare dalla cancelliera Angela Merkel, «non ci sono alternative». Di qui la riduzione della politica a tecnocrazia —precisamente all'applicazione tecnica delle leggi dell'economia—, cioè a una forma di potere che, come ammonì Norberto Bobbio, è antitetica alla democrazia<sup>13</sup>.

Dobbiamo invece essere consapevoli che questa tesi della mancanza di alternative è falsa e smaccatamente ideologica, dato che si risolve nella legittimazione di ciò che accade solo perché accade e in una resa senza condizioni della politica all'economia e alla tecnocrazia; che essa equivale perciò alla vera «anti-politica», cioè alla negazione della politica, da essa ridotta a inutile funzione parassitaria; che al contrario in politica non c'è nulla di inevitabile, essendo un tratto della politica la scelta, volta a volta, tra più politiche praticabili; che quindi esistono sempre alternative, e più che mai alle politiche attuali rivelatesi oltre tutto fallimentari anche sul piano economico, essendo state tra le cause della crisi della quale continuano, paradossalmente, a riproporsi come terapia.

<sup>11</sup> Per un'analisi di queste violazioni, si veda Guarino, 2012.

<sup>12</sup> Come afferma Rodrick (2014: 18-19), oggi gli economisti «sono gli architetti dell'ambiente intellettuale all'interno del quale vengono prese decisioni di politica nazionale e internazionale».

<sup>13</sup> «Tecnocrazia e democrazia sono antitetiche: se il protagonista della società industriale è l'esperto non può essere il cittadino qualunque. La democrazia si regge sull'ipotesi che tutti possano decidere di tutto. La tecnocrazia, al contrario, pretende che chiamati a decidere siano i pochi che se ne intendono» (Bobbio, 1984: 22). La tecnocrazia europea, essendo interamente al servizio delle leggi economiche del mercato, si è peraltro trasformata in quella che Maurizio Ferrera ha chiamato «ecnocrazia» (Ferrera, 2016: 65-67), frutto della prevalenza della «ragion di mercato» sulla tradizionale «ragion di Stato» (Ferrera, 2016: 81 ss.).

Tanto meno è vero che la mancanza di politiche alternative sia dovuta, come ripetono economisti liberisti e politici di governo, alla mancanza delle risorse per finanziarle. Le risorse ci sono, ed è compito della politica trovarle attraverso adeguate politiche fiscali. È infatti aumentata enormemente, in questi anni, la disuguaglianza: i ricchi sono diventati sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri, al punto che ormai l'1% della popolazione mondiale —lo stesso 1% che secondo lo slogan degli occupanti di Wall Street governa il restante 99%— possiede più della metà della ricchezza mondiale. Non solo. Secondo l'ultimo rapporto Oxfam, le 62 persone più ricche del mondo hanno raggiunto una ricchezza pari a quella della metà più povera dell'intera popolazione del pianeta, cioè di 3 miliardi e 600 milioni di persone; inoltre, la crescita della disuguaglianza procede in maniera esponenziale, dato che rispetto al 2010 quelle 62 persone hanno accresciuto la loro ricchezza nella misura del 44%, mentre la metà più povera degli abitanti del pianeta ha visto ridurre la propria ricchezza nella misura del 41%<sup>14</sup>. È quindi una decisiva redistribuzione della ricchezza che oggi una politica economica degna di questo nome dovrebbe realizzare: imponendo sulle ricchezze più scandalose imposte patrimoniali; attuando il principio della progressività delle imposte fino a raggiungere aliquote oltre il 90% per i redditi più scandalosamente elevati; introducendo, mediante trattati internazionali, limiti o quanto meno efficaci controlli sulla circolazione dei capitali onde impedirne la fuga nei paradisi fiscali.

È dalla redistribuzione della ricchezza, d'altra parte, che dipende qualunque tipo di progresso futuro. Sono precisamente le spese pubbliche rese possibili dal prelievo fiscale e dal loro impiego nella garanzia dei diritti sociali che determinano non solo la coesione sociale e la crescita civile e politica, ma anche lo sviluppo economico. Non dimentichiamo che nel 1945, all'indomani della Liberazione e della fine della guerra più distruttiva della storia, l'Europa —e più di tutti la Germania e l'Italia— era un cumulo di macerie: sul piano economico, oltre che sul piano istituzionale e su quello politico e morale. Fu su quelle rovine, con risorse incomparabilmente inferiori a quelle attuali, che fu rifondata la democrazia nelle forme della democrazia costituzionale: sulla base dei fermi «mai più» opposti a quel tragico passato dalla politica alta di chi aveva combattuto il nazifascismo. Un mai più, innanzitutto, ai totalitarismi, attraverso i limiti e i vincoli di contenuto imposti alla politica dalle nuove costituzioni rigide, da quella italiana del 1948, a quella giapponese e a quella tedesca del 1949. Un mai più alle guerre e alle violazioni dei diritti, attraverso l'imperativo della pace formulato nella Carta dell'Onu del 1945 e la proclamazione, nel 1948, della Dichiarazione universale dei diritti umani. Un mai più ai nazionalismi aggressivi e ai conflitti politici e religiosi che avevano funestato il continente europeo, attraverso quel miracolo politico che fu, nel 1956, il progetto oggi in crisi dell'unificazione dell'Europa. Ma un mai più anche alle eccessive disuguaglianze, attraverso la costituzionalizzazione dei diritti sociali e perciò dei relativi obblighi di prestazione e di spesa a carico della sfera pubblica e, conseguentemente, una politica fiscale informata al principio della progressività delle imposte.

<sup>14</sup> Sono i dati del rapporto Oxfam pubblicati su tutti i giornali il 19 gennaio 2016.

Oggi, in un'Europa enormemente più ricca e sviluppata, si è perduta la memoria di quei mai più opposti a quel tragico passato. Le costituzioni sono state rimosse dall'orizzonte della politica e si è sviluppata, nell'Unione Europea e nei paesi membri, una sorta di processo decostituente attraverso il rovesciamento più sopra illustrato della gerarchia democratica dei poteri e la disinvolta restrizione dei diritti sociali e dei diritti dei lavoratori costituzionalmente stabiliti. L'attivismo decostituente dei nostri governi si è manifestato sia sul piano della dimensione formale che su quello della dimensione sostanziale delle nostre democrazie: da un lato con riforme istituzionali, come quelle italiane già ricordate, finalizzate al rafforzamento dell'esecutivo e all'indebolimento del Parlamento; dall'altro con le politiche antisociali —la demolizione del diritto del lavoro e i tagli alle spese sociali a garanzia dei diritti alla salute, all'istruzione e alla sussistenza— imposte dai mercati e rese possibili, come si è visto, dalla conquistata «governabilità» e dall'autonomia della politica dalle sue basi sociali e dai vincoli costituzionali.

E invece sono proprio i «mai più» formulati con le costituzioni del dopoguerra che oggi dobbiamo ricordare, giacché fu grazie ad essi che si sono prodotte non soltanto la rifondazione delle nostre democrazie ma anche il più rapido e straordinario sviluppo economico della storia. Dall'Europa rasa al suolo dell'immediata dopoguerra si è passati, nello spazio di soli trenta anni, all'economia complessivamente più forte del pianeta e ai più alti livelli di vita, di sicurezza sociale e di progresso civile. Quell'impetuoso progresso economico fu reso possibile, contrariamente all'odierno credo liberista, proprio dallo sviluppo della democrazia politica e, più ancora, dalla costruzione dello stato sociale: in Italia, in particolare, dall'introduzione del servizio sanitario nazionale universale e gratuito, dalla scolarizzazione di massa, dalle garanzie universali della previdenza e dell'assistenza, in breve dall'attuazione del progetto costituzionale in tema di diritti sociali e di diritti dei lavoratori. Abbiamo così avuto la prova che le garanzie di tali diritti non rappresentano affatto, secondo il luogo comune liberista, un lusso che solo i paesi ricchi possono permettersi, bensì il principale investimento produttivo, dipendendo da esse la produttività individuale e perciò la produttività collettiva. Ne sono una conferma due chiarissimi processi storici sviluppatisi in Italia e più in generale in tutta Europa nel dopoguerra: da un lato la crescita costante del Pil in quei primi trent'anni, simultanea, appunto, alla costruzione dello stato sociale; dall'altro la recessione economica negli ultimi dieci anni, simultanea alle controriforme che hanno ridotto lo stato sociale, dalla sanità pubblica, le cui prestazioni sono state monetizzate in contrasto con il carattere universale e perciò gratuito del diritto alla salute, alla scuola pubblica e ai diritti dei lavoratori. In breve, ciò che allora ha determinato quello straordinario sviluppo civile ed economico fu la volontà politica di dare attuazione al progetto costituzionale, oggi accantonato con le conseguenze disastrose qui illustrate.

#### 4. Per una rifondazione costituzionale dell'Unione europea

Ebbene, quel progetto rappresenta tuttora l'alternativa non soltanto possibile, ma giuridicamente dovuta sulla base dello stesso diritto comunitario europeo.

Esso è infatti nient'altro che il progetto dell'uguaglianza, della pari dignità delle persone e della garanzia dei diritti fondamentali di tutti disegnato non soltanto dalle costituzioni degli Stati membri ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali e dai primi articoli dei Trattati istitutivi dell'Unione. È il progetto, in altre parole, non solo di un'Europa economica accomunata dal mercato e dalla moneta, ma anche e ancor prima di un'Europa sociale unificata, come dice il già ricordato Preambolo della Carta europea dei diritti, dai «valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà». «L'Unione», ripete l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, «si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani». E l'art. 3, comma 3, aggiunge: «l'Unione [...] si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente [...]. Combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e le protezioni sociali», nonché «la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Inoltre, il Trattato sul funzionamento dell'Unione stabilisce, nell'art. 8, che «nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze» e, nell'art. 9, che «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». Infine l'art. 34, comma 2 della Carta dei diritti fondamentali stabilisce che «ogni persona che risieda o si sposti legalmente all'interno dell'Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali».

È chiaro che un simile programma di costituzionalizzazione dell'Europa richiede la costruzione di una sfera pubblica europea, attraverso una revisione dei Trattati in grado di produrre il passaggio dell'assetto istituzionale dell'Unione dal federalismo nel senso solo giuridico qui illustrato all'inizio a un federalismo anche politico, informato ai principi dell'unità e della democrazia. Soltanto la costruzione di una comune sfera pubblica europea può infatti restituire alla politica e al diritto un ruolo di governo e di garanzia all'altezza dei poteri sovranazionali di carattere economico e finanziario. Non solo. La crisi economica ha mostrato brutalmente come la difesa e l'attuazione delle stesse costituzioni nazionali contro i processi decostituenti in atto sono possibili soltanto se accompagnate da un processo costituente europeo; che quindi anche la democrazia costituzionale degli Stati membri potrà sopravvivere solo se il suo paradigma si affermerà e si svilupperà al livello dell'Unione europea; che infine il declino politico dell'Europa è dovuto all'aumento delle disuguaglianze, della povertà e della disoccupazione provocato dalle politiche europee e dalle conseguenti nostalgie nazionaliste sul quale fanno leva i tanti populismi anti-europeisti.

La salvaguardia della democrazia non soltanto in Europa ma anche negli Stati membri richiederebbe perciò una decisa inversione di rotta delle politiche eu-

ropee: dai processi decostituenti che hanno investito tanto l'Unione Europea quanto le nostre democrazie nazionali, a un processo costituente della prima quale necessario presupposto di un processo ricostituente delle seconde; dalla integrazione soltanto negativa che ha finora caratterizzato l'Europa economica, a un'integrazione anche positiva diretta a ricostruire una sfera pubblica europea e un senso comune di appartenenza all'Unione.

In questa prospettiva, un sicuro fattore di rifondazione di questo senso comune di appartenenza sarebbe oggi l'istituzione di un'assemblea costituente europea o anche l'attribuzione al Parlamento europeo, da parte del Consiglio, di poteri costituenti. Solo una vera Costituzione votata da un Parlamento legittimato dal voto di tutti i popoli europei può infatti riaccreditare l'Europa, oggi in vistosa crisi di legittimità democratica, ridisegnandone con chiarezza i lineamenti federali e sociali: l'attribuzione di funzioni legislative a un Parlamento eletto su liste europee; l'istituzione di un governo federale ad esso vincolato da un rapporto di fiducia o comunque eletto anch'esso su basi europee; la conseguente creazione di un vero governo politico dell'economia e l'attribuzione alla Banca centrale europea dei poteri che spettano a tutte le banche centrali; la formazione di partiti e di sindacati europei; la previsione e, soprattutto, la garanzia di un diritto d'asilo europeo e la concessione della cittadinanza almeno ai figli di immigrati che nascono in Europa.

Ma è soprattutto sul terreno delle politiche economiche e sociali che può rifondarsi la legittimazione politica dell'Unione e il senso di appartenenza dei cittadini europei a una medesima comunità politica. Non si tratta soltanto di abbandonare le attuali politiche di rigore e di invertire la rotta fallimentare fin qui seguita: un obiettivo, tra l'altro, per la cui attuazione, come ha mostrato la vicenda greca, ben poco possono ormai fare, da soli, i singoli Stati membri. Si tratta di promuovere, mediante una rifondazione costituzionale dell'Unione, un diverso modello economico e sociale, basato sull'unità politica e sull'interesse comune di tutti i paesi membri, e perciò sull'uguaglianza di tutti i cittadini europei nei diritti fondamentali, primi tra tutti i diritti sociali e del lavoro, e su una correlativa limitazione e regolazione dei poteri del mercato. Si tratta, in breve, di costruire un costituzionalismo europeo e, insieme, uno stato sociale europeo, mediante una pluralità di processi di unificazione giuridica e di integrazione politica e sociale.

La prima, essenziale forma di unificazione giuridica riguarda i sistemi fiscali e i debiti pubblici degli Stati membri. L'unificazione o l'armonizzazione dei regimi fiscali sarebbe semplicemente l'altra faccia dell'integrazione economica e monetaria in atto, che avrebbe dovuto compiersi fin dall'inizio, quale necessario corollario della costruzione di un mercato comune e di una moneta unica accompagnata dalla liberalizzazione della circolazione dei capitali. Certamente la creazione di un fisco comune e più ancora l'europeizzazione del debito sotto forma di eurobond contrasterebbero con gli interessi di breve periodo dei paesi ricchi («perché dovremmo pagare noi i loro debiti?») che finora hanno beneficiato dei vantaggi dell'euro. Ma simili operazioni di salvataggio, come ha scritto Claus Offe, non sarebbero «donazioni altruistiche», bensì attuazioni del principio di solidarietà stabilito dall'art. 2 del Trattato sull'Unione, dove

«solidarietà significa fare non ciò che è bene per *qualcun altro*, ma ciò che è bene per *tutti noi*<sup>15</sup>», e, soprattutto, la necessaria forma di prevenzione del crollo catastrofico dell'intera economia europea che proverebbe dalla loro omissione<sup>16</sup>.

Una seconda forma di unificazione, sia pure tendenziale, riguarda le garanzie dei diritti fondamentali, onde realizzare al massimo grado il principio di uguaglianza formulato nei Trattati: in primo luogo l'omogeneizzazione delle garanzie dei diritti dei lavoratori, prime tra tutte la stabilità dei rapporti lavorativi e l'equa retribuzione; in secondo luogo il raggiungimento di livelli tendenzialmente uguali nelle garanzie dei diritti sociali all'istruzione, alla salute, alla previdenza e all'assistenza; infine l'unificazione giuridica dei codici e della legislazione di base, non avendo senso che nell'Unione convivano 28 codici civili e altrettanti codici penali e processuali sostanzialmente uguali. Solo la garanzia dell'uguaglianza nei diritti e nel diritto può infatti realizzare, sul piano sociale ancor prima che su quello politico, l'unità europea nell'unico senso nel quale l'unità merita di essere perseguita: quale senso di appartenenza di tutti e di ciascuno a una comunità di uguali. E solo i processi di unificazione legislativa in materie sostanzialmente comuni possono evitare il *social dumping* e il suo duplice effetto distruttivo: da un lato i profitti delle imprese in danno dei lavoratori, dell'ambiente e della fiscalità dei loro Stati di appartenenza; dall'altro le reazioni anti-europeiste delle opinioni pubbliche, sempre inclini ad addebitare all'Unione le svariate forme di turismo sociale, ecologico e fiscale.

Infine il terzo e forse più importante fattore di unità politica europea proverebbe dallo sviluppo di politiche sociali direttamente europee in attuazione dei principi ricordati all'inizio di questo paragrafo. Una sicura riconquista di credibilità e popolarità dell'Europa proverebbe, in particolare, dall'introduzione di un salario minimo lavorativo europeo e, soprattutto, dall'erogazione da parte direttamente dell'Unione di un reddito minimo di dignità o di cittadinanza europea. È quest'ultima, oltre tutto, una misura dovuta in attuazione dell'art. 34, 3° comma della Carta europea dei diritti fondamentali, in forza del quale, «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto dell'Unione e le legislazioni e prassi nazionali». Si

<sup>15</sup> Offe, 2014: 42-43.

<sup>16</sup> Offe, 2014: 59-60: «l'unico argomento in grado di convincere l'elettorato di questi paesi che condividere gli oneri (naturalmente a condizioni molto rigorose) sia ancora un'idea accettabile è la possibilità che non farlo sia ancora più costoso». Infatti, «se non accade nulla, ossia se non si procede a nessuna forma di mutualizzazione del debito, le previsioni più recenti, secondo uno studio della Fondazione Bertelsmann, prospettano una catastrofe: un effetto domino» che dopo aver travolto le economie dell'Italia, della Spagna, della Francia e del Belgio, «sarebbe estremamente distruttivo per l'economia globale e in particolare per l'intera economia europea». Occorrerebbe perciò, aggiunge Offe, adottare il «principio morale», coincidente oltre tutto con l'interesse economico di lungo periodo, che «quanto più un attore (uno stato membro e la sua economia) ha beneficiato (grazie a tassi di interesse più bassi e tassi di cambio esterni dell'euro più favorevoli) degli errori commessi collettivamente, tanto più dovrebbe concorrere all'onere di compensare chi ha maggiormente sofferto di quegli errori» (Offe, 2014: 71-72).

capisce come un reddito di cittadinanza europea avrebbe un'enorme rilevanza politica e sociale, in grado di cambiare la percezione dell'Europa: da un lato equivarrebbe, in presenza di una disoccupazione giovanile crescente e strutturale, a una fondamentale garanzia di sopravvivenza; dall'altro varrebbe a mostrare alle popolazioni europee non più soltanto il volto austero ed ostile dell'Europa dei mercati e dei sacrifici, ma anche il volto benefico delle garanzie, e perciò a riconciliare con l'Unione soprattutto i ceti più poveri che sono oggi le principali vittime sia delle politiche europee di rigore che delle propagande populiste e antieuropiste.

Ciò che manca, purtroppo, non è l'alternativa alle politiche attuali, rappresentata dal progetto costituzionale formulato nelle costituzioni nazionali e negli stessi trattati europei, ma solo la volontà di realizzarla. Quella volontà, che negli anni del dopoguerra dette vita alla democrazia, allo stato sociale e allo sviluppo economico, fu evidentemente alimentata dalla passione e dall'energia politica, oggi scomparse, provenienti dalle lotte delle forze sociali, in primo luogo il movimento operaio, che erano allora organizzate e rappresentate dai vecchi partiti di massa. Riprodurre quelle soggettività, quelle volontà e quell'energia è oggi una condizione per la rifondazione della democrazia, così al livello degli Stati nazionali come al livello dell'Unione Europea: una condizione tanto necessaria quanto, purtroppo, improbabile, dato che richiede la restaurazione, ad opera dell'attuale ceto politico, di quella che ho chiamato la gerarchia democratica dei poteri, ribaltata in questi anni dai processi di confusione e concentrazione dei poteri più sopra illustrati.

Questa restaurazione richiede almeno tre condizioni. La prima è la ripresa dello spirito e della volontà costituente che ha presieduto, in Europa, dapprima alla fondazione delle nostre democrazie costituzionali e poi alla progettazione dell'Unione europea. È necessario, a tal fine, che la ragione politica che ha animato la costruzione della democrazia in Europa torni a prevalere sulla ragione economica, e che si smetta di credere che l'economia, come vanno ripetendo i nostri governanti, non consente alternative alle politiche attuali di restrizione delle spese sociali.

La seconda condizione è la ripresa del conflitto sociale. Solo i conflitti di classe, come l'esperienza storica ha ampiamente e ripetutamente mostrato, sono in grado di civilizzare il capitalismo e di orientare la politica in senso democratico. Senza conflitti sociali, che impongano un limite alle vocazioni predatorie dei poteri selvaggi del mercato, il capitalismo è inevitabilmente distruttivo. Ma è chiaro che una ripresa del conflitto di classe richiede una rifondazione dal basso della politica e della rappresentanza politica quale sola può provenire da una europeizzazione dei partiti o quanto meno, come ha sostenuto Claus Offe, da un mutamento del loro codice nazionale: non più l'attuale codice «nazione *vs.* nazione», bensì il codice «classe sociale *vs.* classe sociale»<sup>17</sup>, in forza del quale la

<sup>17</sup> Offe, 2014: 76. Dovrebbe infatti risultare evidente, prosegue Offe, che «due tedeschi, uno dei quali minacciato dalla disoccupazione, hanno probabilmente *meno* in comune, sul piano degli interessi socioeconomici, di due europei minacciati dalla disoccupazione, uno dei quali tedesco. Lo stesso vale per i percettori di redditi finanziari» (Offe, 2014: 76-77).

soggettività politica dei partiti entro un ordinamento sovranazionale dovrebbe fondarsi sui comuni interessi sociali e non già sulle loro appartenenze nazionali. A maggior ragione, la medesima europeizzazione dovrebbe investire le organizzazioni sindacali.

C'è poi una terza condizione della restaurazione di quella che ho chiamato la gerarchia democratica dei poteri. Si richiedono, a tal fine, le tre separazioni dei poteri, oggi confusi e concentrati, che ho più volte proposto quali espansioni e aggiornamenti della classica tripartizione e separazione dei poteri formulata da Montesquieu più di due secoli e mezzo fa: la separazione tra partiti e istituzioni pubbliche, la separazione tra poteri pubblici e poteri economici privati, la separazione infine tra funzioni di governo e funzioni di garanzia, non solo giurisdizionali o secondarie ma anche amministrative o primarie<sup>18</sup>. Purtroppo tutte queste separazioni sono esattamente l'opposto delle riforme promosse, per esempio in Italia, dall'attuale governo con lo scopo di accentuare la governabilità e perciò di concentrare i poteri nelle mani dell'esecutivo. Esse hanno perciò il sapore di un'utopia, al punto che una ricostruzione dell'Europa in base ad esse appare inverosimile.

Sappiamo tuttavia che tale ricostruzione è possibile; che in quanto è accaduto e in quanto accadrà non c'è nulla di inevitabile o di naturale, ma solo l'effetto delle politiche dissennate con le quali la crisi è stata dapprima cagionata e poi aggravata; che la storia del diritto e della politica è anche una storia di utopie (bene o male) realizzate; che perciò un'altra Europa è possibile, se e solo se la politica sarà capace di un'inversione di rotta. Una cosa, soprattutto, è certa. Oggi o si va avanti nel processo costituente europeo, o si va indietro, ma indietro in modo brutale e radicale dato che un fallimento dell'Unione sarebbe disastroso per tutti. O cresce l'integrazione costituzionale e l'unificazione politica dell'Europa sulla base dell'uguaglianza nei diritti, oppure c'è il rischio di un crollo delle nostre economie e delle nostre democrazie a vantaggio dei tanti populismi, di destra e di sinistra, che stanno crescendo in tutti i paesi europei. E ben sappiamo purtroppo —la storia ce lo insegna— come finiscono le involuzioni populiste e autocratiche delle democrazie di cui da anni, in tutta Europa, stanno crescendo i sintomi minacciosi.

## Bibliografia

- Bobbio, N. (1984). *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, Einaudi.
- Cicerone (1928). *De re publica*, Roma, Istituto Editoriale italiano.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Roma Bari, Laterza.
- (2013). *La democrazia attraverso i diritti. Il costituzionalismo garantista come modello teorico e come progetto politico*, Roma-Bari, Laterza.

<sup>18</sup> Rinvio, su questa proposta di riforma della separazione dei poteri, a Ferrajoli, 2015a. Ma si vedano anche, sulle tre separazioni, Ferrajoli, 2007: vol. I, § 12.6, 863-869 e, le definizioni D12.5-D12.9, e Ferrajoli, 2007: vol. II, §§ 14.10-14.12, 200-219; Ferrajoli, 2013: 194-204; Ferrajoli, 2015b.

- (2015a). *La giurisdizione nel sistema politico. Per una rifondazione garantista della separazione dei poteri*, «Teoria politica», Annali 5, 167-186.
- (2015b). *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, «Democrazia e diritto», 1, 7-14.
- Ferrera, M. (2016). *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, Laterza.
- Gallino, L. (2011). *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, Einaudi.
- Groppi, T. (2004). *Il federalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2004.
- Guarino, G. (2012). *Euro, venti anni di depressione*, «Nomos. Le attualità nel diritto», 2, 2-76.
- Offe, C. (2014). *L'Europa in trappola. Riuscirà l'Ue a superare la crisi?* Il Mulino, Bologna 2014.
- Rodrick, D. (2015). *La globalizzazione intelligente* (2014), tr. it. Roma-Bari, Laterza.
- Zielonka, J. (2015). *Disintegrazione. Come salvare l'Europa dall'Unione Europea* (2014), tr. it. Roma-Bari, Laterza.