

Dialoghi sull'Europa

III edizione del
Ciclo di lezioni organizzato dal Dipartimento di scienze politiche
Roma, 1-5 aprile 2019



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

in collaborazione con

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

Resoconto degli incontri tenutisi nell'ambito del ciclo di
seminari "Dialoghi sull'Europa"

[Clicca qui per consultare il programma completo dei seminari](#)

I resoconti sono stati redatti da due studenti del Dipartimento di scienze politiche, Andrea Chiara Bauco e Yuri Lori, che hanno seguito la gran parte degli incontri in programma.

L'ultimo resoconto è della dott.ssa Carmen Imbembo, dottoranda di ricerca in Diritto pubblico, comparato e internazionale presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Sapienza – Università di Roma.

con il patrocinio della
Rappresentanza in Italia





Migrazioni e identità nazionale.

Dialogo con *Thierry Vissol* con introduzione di *Umberto Triulzi*.

Nell'ambito della terza edizione dei Dialoghi sull'Europa è intervenuto il Dott. Vissol in apertura dell'evento il giorno 1 Aprile alle ore 10:00. Thierry Vissol è un economista, oltre ad essere stato funzionario nella Commissione Europea dal 1980 al 2016 e in questo intervento ha affrontato l'argomento caldo delle migrazioni in Europa e del loro, possibile, conflitto con l'identità nazionale dei vari paesi parte dell'Unione.

Il Dott. Vissol ha esordito con una riflessione storica sulla migrazione nell'ambito dello spazio europeo, definendo l'Europa come un 'cul-de-sac' per la migrazione, per una serie di ragioni geografiche oltre che geopolitiche, che la ha resa un 'mosaico di popoli' difficile da definire in termini etnici, culturali e identitari. Vissol ha poi concentrato la sua attenzione sulla discrepanza tra migrazione reale e percezione di essa in molti paesi europei, elencando gli stati con il più alto tasso di immigrati, tra cui figurano Stati Uniti e Germania, mentre l'Italia si attesta intorno al 5%; inoltre ha analizzato brevemente alcune delle ondate migratorie dall'Europa verso altri paesi del nostro non lontano passato, leggendo qualche testimonianza di Statunitensi poco lusinghiera nel descrivere i migranti italiani dei primi decenni del XX secolo.

Vissol ha poi richiesto al suo pubblico di studenti di interrogarsi sul significato di identità, chiedendo a qualcuno di loro 'Chi sei tu?'. Questa domanda gli ha permesso di esaminare criticamente il significato del termine *identità* e soprattutto di opporsi alla sua semplificazione nella sfera dell'identità nazionale. Vissol ha anzi sottolineato quanto lo stesso concetto di identità nazionale, inteso in chiave moderna, sia recente e ne ha individuato l'atto di nascita concreto nella Rivoluzione francese, in totale opposizione con le aspirazioni universalistiche dell'Illuminismo, a cui si ispira.

Per concludere Vissol ha dunque messo in luce l'aspetto delle migrazioni come arricchimento per la cultura, l'economia e l'identità di un'Unione Europea basata sullo stato di diritto, la democrazia e i diritti fondamentali dell'uomo.



Il futuro dell'Europa

Il presente d'Europa è stato accuratamente analizzato dalla politologa americana Vivien Ann Schmidt, detentrica della cattedra *Jean Monnet* per l'integrazione europea e professoressa di Scienza politica e relazioni internazionali alla *Boston University*, un'analisi fondamentale per capire in che direzione si sta dirigendo questa Europa e su quali basi bisogna costruire il suo futuro.

Il quadro contemporaneo europeo descritto dalla Schmidt è tutt'altro che luminoso; l'Unione Europea si trova in una delle fasi più critiche da quando venne istituita – da Parigi a Lisbona, passando per Roma e Maastricht – e sta attraversando molteplici crisi: *in primis* quella economica, che nasce negli Stati Uniti e viene “importata” in Europa, nel cui pantano la maggior parte degli Stati membri ancora sono invischiati e faticano a uscire, e la conseguente crisi dell'Euro, che ha reso necessario il «*Whatever it takes*» di Mario Draghi per ritrovare la stabilità e il *quantitative easing* per supportare la moneta e combattere il pericolo “deflazione”; misure “straordinarie” che, tuttavia, non sembrano aver sortito l'effetto sperato dal governatore della BCE, ormai giunto alla fine del suo mandato. La crisi della sicurezza, primissima istanza portata all'attenzione della politica dalla controrivoluzione silenziosa degli Anni Ottanta, ma che l'Unione Europea non ne ha ancora fatto una propria prerogativa, lasciando ai singoli Stati membri la gestione delle politiche di sicurezza, e la crisi dell'immigrazione, intesa non nel senso umanitario, ma in quello politico, poiché anche in questo ambito la mancanza di uniformità – ma soprattutto coordinamento – delle idee politiche e degli interessi dei singoli Stati membri sul tema rende complicata la gestione dell'imponente fenomeno migratorio che da tempo interessa l'Europa. In ultimo, la crisi di legittimità delle istituzioni europee, paventata con la nascita dei primi movimenti euroscettici e populistici e – quasi – concretizzata con la Brexit, probabilmente l'acme della crisi europea in quanto, per la prima volta nella sua storia, il processo di integrazione subisce non solo una battuta d'arresto, ma una pesante regressione, il primo passo verso un doloroso, ma del tutto possibile, processo di *dis-integrazione* europea.

Ma da qui si può costruire il futuro dell'Europa, comprendendo i molteplici, ma risolvibili problemi dell'Unione Europea. Dal problema della “fiducia” tra l'Europa settentrionale e quella meridionale, alla necessità di una maggiore cooperazione tra i tecnici e i cosiddetti ceti intermedi, con l'obiettivo di creare associazioni, corporazioni per settori ad alta valenza strategica per una crescita “unitaria” e che coinvolga la società civile tutta; le riforme necessarie per raggiungere una politica comune sui temi “sicurezza” e “immigrazione”, dalla quale l'Unione Europea non può assolutamente prescindere, e la sfida alle “rivolte populiste”, istituzionalizzate (Movimento 5 Stelle, *Rassemblement Nationale*, *Alternative für Deutschland*) o meno (*Gilets Jaunes*), indirizzate contro l'establishment europeo, visto come “estraneo” nelle singole realtà nazionali. Un futuro che possa essere *differenziato*, ma non “a due velocità” come proposto nei circoli politici europei, una *Soft Core Europe* dove tutti hanno la *voce*, ma il voto rispetta le aree di partecipazione, in cui il principio di unanimità è superato a favore di una *super-maggioranza*. Un'Europa che guarda il futuro unita e senza lasciare indietro nessuno.

MARTEDÌ 2 APRILE



L'Europa, lo stato nazione e i tranelli della democrazia di massa.

Dialogo con *Maurizio Bach*, con introduzione di *Maria Cristina Marchetti*.

Maurizio Bach è sociologo e professore di sociologia politica all'Università di Passau, e martedì 2 Aprile è intervenuto nell'ambito dei Dialoghi sull'Europa trattando il tema delicato dell'Europa e gli stati nazionali.

Il Professore ha innanzitutto delineato il suo metodo di analisi storiografica citando Foucault e la sua idea di storia delle contraddizioni, delle discontinuità, in opposizione ad un metodo più teleologico basato sul senso dell'avanzamento, del progresso, sempre guardando al domani come un passo avanti nel processo storico di cui siamo tutti parte.

Bach ha identificato l'origine storica dello stato nazione nella Germania del Cinque-Seicento, evidenziandone il forte carattere territoriale legato alla militarizzazione delle frontiere, che finiscono con il delimitare uno spazio di potere, di dominio. È seguita una panoramica generale sui tre elementi costitutivi dello Stato: potere, territorio e popolo, di cui il terzo è di più difficile definizione e delimitazione concettuale, tuttavia Bach ha qui tracciato una linea che divide il "popolo" prima e dopo i processi di democratizzazione, a seguito dei quali il popolo smette di essere *demos* e si trasforma in "comunità". Queste comunità hanno acquisito un tale carattere identitario da essere in perenne conflitto: basti pensare alle due guerre mondiali di cui il secolo scorso è stato testimone, a seguito delle quali nasce l'Unione Europea, o meglio la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. Infatti, essa nasce come tentativo di superamento di queste conflittualità intestine allo spazio europeo, con l'obiettivo di assicurare pace, benessere e democrazia ai suoi cittadini.

Il Professor Bach ha poi accennato brevemente ai primi decenni del processo di integrazione europea, ed in particolare dagli anni '80 fino alla crisi del 2008, definendoli anni di "ottimismo totale", caratterizzati dall'istituzionalizzazione del conflitto e dalla scomparsa dell' "emozione" dalla politica; tuttavia, dopo la crisi finanziaria - secondo il Professore - c'è stato un sostanziale ritorno delle "emozioni" in campo politico, contraddistinto da una forte politicizzazione identitaria, che lui interpreta come una contraddizione interna, se si guarda ai principi dell'Unione Europea come spazio senza frontiere e al riproporsi al suo interno di istanze federalistiche. Concludendo, Bach ha espresso il suo disaccordo totale con una visione di Europa come Stato: innanzitutto a causa del suo deficit democratico "strutturale" - che per il Professore sarebbe incolmabile anche nel futuro -, ma anche per l'impossibilità della formazione dell'elemento "popolo" e della sua difficile e artificiosa costruzione identitaria nell'ambito europeo. Infine ha auspicato un ritorno ad una forte delimitazione degli stati europei come stati nazionali sovrani nel senso di "habitus", cioè come fattori di costruzione dell'identità individuale, cominciando dal controllo delle frontiere.

MARTEDI' 2 APRILE



L'Europa alla sfida dei sovranismi

Nella mattinata di Martedì 2 Aprile si è svolto l'incontro con il Prof. Galli, ordinario di Storia delle dottrine politiche presso l'Università di Bologna, grande studioso dei pensatori politici contemporanei, in particolare Carl Schmitt; ed è proprio a partire dal giurista tedesco che il Professor Galli ripensa l'Europa e quella che è la sua forma istituzionalizzata, l'UE.

Innanzitutto l'UE viene definita come "libero spazio economico", e non "spazio politico": l'esistenza politica di una comunità può realizzarsi solamente quando questa "si dà costituzione" (riprendendo il concetto di *Verfassung* in Schmitt), un presupposto fondamentale che, nella storia dell'Unione Europea, non è avvenuto. Il Manifesto di Ventotene di Altiero Spinelli fu una prima idea di Europa che "si dà costituzione", un'Europa che si imponeva come terza super-potenza mondiale tra i due giganti, una comunità dotata di sovranità – e quindi di un'esistenza politica –; questo progetto, seppur inizialmente perseguito, non venne mai realizzato (fu fatale il voto contrario dell'*Assemblée Nationale* alla costituzione della CED nel 1954). Il fallimento della CED ha spianato la strada verso il "funzionalismo", con il quale gli Stati membri hanno messo insieme alcune *funzioni* dando vita ad uno spazio giuridico-economico, ma non politico.

Il passo "politico" avviene con Maastricht nel 1992, quando si realizza l'unione monetaria: la Germania, da sempre restia all'adozione di una moneta unica europea, accetta nel momento in cui diventa strategicamente conveniente; la proposta francese venne accettata a patto che si fosse realizzata quella che gli studiosi chiamano "Europeizzazione del Marco", cioè un'unione economica che rispecchiasse i principi dell'ordoliberalismo (variante tedesca del marginalismo austriaco di von Hayek e von Mises, incentrata sull'utilità marginale del consumatore e costruita su stabilità dei prezzi, bassa inflazione, pareggio del bilancio, neomercantilismo). La via dell'unione monetaria europea passò quindi per l'indipendenza della banca centrale dalla politica e il concetto di "Stato forte" che impedisca monopoli e dottrine socialiste (considerate "pensiero non conforme"), ma soprattutto attraverso il ferreo controllo del livello dei prezzi, ovvero del tasso d'inflazione, possibile solamente attraverso una virtuosa politica monetaria o, in alternativa, attraverso l'introduzione di un "vincolo esterno", ovvero l'Euro.

Ancora oggi i parametri di Maastricht e il Fiscal Compact stringono fortemente le possibilità di perseguire una politica fiscale nazionale, tuttavia non c'è ancora, paradossalmente, una direttrice ufficiale della politica fiscale europea che "vincoli" giuridicamente gli Stati membri, e nel caso ci sia, questo vincolo è puramente desunto dai principi ordoliberalisti, secondo il quale il "pensiero non conforme" della politica non può essere perseguito.

Quello in cui ci si trova oggi, secondo Galli, è un falso equilibrio in cui la sovranità dell'UE è fallace, incompleta. La clamorosa discrepanza tra uniformità monetaria e disgregazione fiscale ne è l'esempio più lampante, e l'*impasse* in cui si trova dipende dalla mancanza di serietà nel dibattito sulla federazione europea, poiché si assume l'unità europea come uno Stato dotato di sovranità senza prendere in considerazione le vere implicazioni che ciò comporterebbe, come la creazione di un vero e proprio esercito europeo, un'unica direttrice in materia di politica estera e di sicurezza, un preciso indirizzo geopolitico che non guardi l'*utile* del singolo Stato membro. In questo momento della storia europea, un momento al contempo estremamente solido e fragile, già incrinato, la domanda che ci si deve porre è "in che direzione vogliamo andare?".

MARTEDI' 2 APRILE



Trenta anni dopo l'Ottantanove

I professori Roberto Valle e Carlo Galli ricostruiscono i trent'anni trascorsi dal 1989, data emblematica che segna la fine del bipolarismo, in un dialogo che intreccia storia, filosofia, geopolitica e letteratura.

All'indomani della caduta del Muro di Berlino, diversi politologi hanno cercato di descrivere – o, meglio, immaginare – lo scenario che si sarebbe prospettato di lì a poco tempo. La fine del bipolarismo ha portato Francis Fukuyama a parlare di “fine della storia” nell'omonima opera, prospettando l'inevitabilità della democratizzazione di quella parte d'Europa sulla quale scese la “Cortina di ferro”, che Milan Kundera definì “Occidente sequestrato” in un saggio del 1986. Di altre vedute era Samuel Huntington con il suo «*Scontro delle civiltà*» (1993), sostenendo che la caduta del comunismo ha fatto riemergere i nazionalismi sopiti, dando vita a scontri di civiltà nazional-confessionali. Tuttavia, entrambe le profezie si rivelarono – almeno in parte – sbagliate, in quanto i nazionalismi nell'*Occidente sequestrato* tornarono a galla già nel periodo comunista con Václav Havel e Milan Kundera in Cecoslovacchia, Czesław Miłosz e Lech Wałęsa in Polonia, per completarsi con l'ascesa di Vladimir Putin in Russia, che ripropone il tema della “sovranità del territorio” e ispira il Gruppo di Visegrád; al contempo, questi nazionalismi riemersi si sono riorganizzati nelle cosiddette “democrazie illiberali”, i cui paradigmi sono l'esperienza polacca, ma soprattutto l'Ungheria di Viktor Orbán, che si oppongono al concetto di “Europa ovvero Liberismo”.

I processi storici contemporanei dell'Europa orientale si possono comprendere solamente attraverso il loro universo mitopoiatico, in cui i miti fondativi delle nazioni si ripetono in un *eterno ritorno dell'uguale* e tramutano la Storia in Politica; la Polonia porta avanti l'*idea jagellonica*, l'Ungheria ricerca la sua originaria purezza etnica, Milošević nel 1989 annunciò le future Guerre jugoslave durante la celebrazione del sesto centenario della Battaglia del Kosovo, combattuta dai serbi contro i musulmani, con la frase «*Non escluderemo altri conflitti*».

In questo panorama in cui gli Stati dell'Europa orientale sembrano vivere una sorta di “presente esteso”, anche gli archetipi geopolitici si ripetono. Caduta la “Cortina di ferro”, si è ripresentata con grande potenza la *Ostorientierung* che ha sempre caratterizzato la Germania – il cui nucleo prussiano era, sostanzialmente, l'Europa che va da Berlino fino a Memel, e quindi *orientale* –, creando una *Mitteleuropa* economica piuttosto che politica, secondo le strategie del passato; la stessa Germania fu la prima assieme a Vaticano e Austria a riconoscere la secessione di Slovenia e Croazia dalla Jugoslavia, mentre la Francia, che parteggiava per la Serbia, auspicava ancora una “Jugoslavia unita”. Allo stesso tempo, gli Stati dell'Est guardano con molto più favore l'entrata nell'Alleanza Atlantica e le politiche filostatunitensi rispetto all'orientamento tedesco, mentre in Polonia, Ucraina e nei paesi Baltici cresce il sentimento russofobo, la costante storica dell'*Occidente sequestrato*.

In questa ambiguità geografica e geopolitica, la “Nuova Europa” che associa il modello capitalistico allo Stato autoritario crea un ponte atlantico che scavalca la Germania, la quale, a sua volta, ha creato un contatto diretto con la Russia per la sua politica energetica con il *North Stream*.

Al contrario di quanti si fossero aspettati un progressivo *inveramento della libertà* e un mondo in cui il modello liberale si fosse definitivamente imposto senza che alcuno potesse contrastarlo, rendendo *semplice* la lettura della storia, il 1989 ha dato vita ad una “nuova complessità”.

MERCOLEDÌ 3 APRILE



“Nation building” e “Europe building”: identità, cittadinanza, sovranità alla luce dell’esperienza europea.

Dialogo con *Pietro Costa*, introdotto da *Tito Marci* e *Luca Scuccimarra*.

Pietro Costa è intervenuto nell’ambito dei Dialoghi sull’Europa osservando le analogie e le differenze tra il processo di costruzione dello stato nazionale e quello dell’UE.

Costa si è posto la questione dei punti di convergenza e divergenza tra i processi di “nation building” e di “Europe building” partendo dal concetto di *reductio ad unum*, cioè dello sforzo di riduzione del plurale all’unitario comune a entrambe le costruzioni. Tuttavia, ha anche sottolineato la differenza tra i due processi, in termini proprio di ‘sforzo’: infatti, la costruzione dell’identità nazionale ha mobilitato spontaneamente le *élites* sia artistiche che politiche degli stati in questione, mentre per la costruzione di un’identità europea anche i pochi sforzi che sono stati fatti si sono mostrati solo marginalmente efficaci.

Con la fine della Seconda Guerra Mondiale si è reso necessario prendere le distanze dai totalitarismi e, di conseguenza, dai concetti di stato nazionale e di sovranità che sembravano averli prodotti. Ciò ha portato ad una nuova interpretazione della sovranità, non più assoluta e autarchica, ma piuttosto limitata all’interno dai diritti fondamentali e universali di tutti gli individui, e all’esterno da organismi sovranazionali, in particolare le Nazioni Unite, per entrare a far parte della quale tutti i membri cedono il loro *jus ad bellum*. Anche in Europa nasce un nuovo ordinamento, unico nel suo genere per la forte ispirazione sovranazionale, in cui tuttavia si pone il problema della legittimità.

La soluzione viene trovata nella ripresa di una tradizione europea basata sulle tre colonne valoriali di cristianesimo, diritto romano e filosofia greca, ma anche sottolineando il legame tra gli stati europei e i diritti sociali, oltre che quelli fondamentali. In contraddizione con questa ispirazione iniziale, i primi decenni di integrazione europea hanno avuto un’impronta fortemente funzionalista, che predilesse i diritti fondamentali su quelli sociali; solo con il Trattato di Maastricht viene introdotto con più decisione il pilastro politico all’interno della costruzione europea. Oggi ci troviamo davanti un’organizzazione *sui generis*, un ordinamento di ordinamenti, che, soprattutto in ragione delle crisi finanziarie e migratorie, ha dovuto necessariamente riproporsi il quesito della costruzione identitaria. La naturale difficoltà per l’UE di costruire un forte senso di cittadinanza e di appartenenza non può risolversi unicamente nel riconoscimento di se stessi nei diritti cardine dell’ordinamento europeo (Habermas): nasce infatti in questo modo il conflitto tra diritti sociali e sistema economico neoliberista, ma anche una criticità strutturale dell’UE, in cui vigono saldamente i principi di sussidiarietà e di governance, che rendono debole e poco visibile l’azione europea per i cittadini stessi.

Costa ha posto inoltre il problema della protezione effettiva che prima era compito dello stato nazionale, ma che, entrato in crisi quest’ultimo, non ha trovato un sostituto nell’UE, ancora una volta per il carattere fortemente intergovernativo.

L’incontro si è concluso sul problema della contraddizione tra un’Unione Europea che affonda le sue radici nella tradizione cristiana, greco-romana, e politicamente nella centralità dei diritti universali dell’uomo e un’Unione in cui alcuni stati decidono sulla base del principio di sovranità nazionale di respingere i migranti, respingendo con loro anche il concetto stesso di diritti umani universali.



VENERDI' 5 APRILE

Le radici storiche dell'Euroscetticismo

Venerdì 5 Aprile si è tenuto l'incontro con i professori Sandro Guerrieri e Luca Micheletta, docenti presso il dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza, e il professor Daniele Pasquinucci, ordinario di Storia delle relazioni internazionali presso l'Università di Siena, riguardante le origini del sentimento Euroscettico in Europa e il suo progressivo sviluppo anche nelle classi dirigenti dei paesi membri dell'Unione Europea, con focus specifico sull'Italia.

Il termine fu coniato in Inghilterra da un giornalista per descrivere l'orientamento ostile da parte del governo Thatcher verso l'Unione Europea e le richieste di conformare le politiche britanniche a quelle comunitarie. Quest'oggi lo stesso termine si ripropone in un connubio quasi indistinguibile di Euroscetticismo e Neopopulismo, espandendosi a "macchia di leopardo" nella cosiddetta "Vecchia Europa".

Le radici storiche italiane del sentimento euroscettico non si registrano solo a partire dagli anni Ottanta, ma sin dall'origine del processo di integrazione europea degli anni Cinquanta, quando i partiti di sinistra – in particolare il PCI filo-sovietico, che votò contro la ratifica dei trattati istitutivi della CEE e dell'Euratom – si fecero portavoce del rifiuto all'europeismo, considerato un nuovo "strumento del capitale" nella lotta di classe promossa dai partiti conservatori, un progetto politico al quale la sinistra italiana si sentì in dovere di opporsi; inoltre questo anelito europeo venne interpretato come una forma del "dominio tedesco" e la nascente Comunità Europea come una nuova egemonia economica della Germania. Tuttavia, ciò non ha scalfito l'europeismo italiano, che – per quanto mostrano i risultati dei sondaggi – dal 1952 al referendum consultivo per un mandato costituente al Parlamento Europeo del 1989 ha registrato una crescita costante. La saldatura tra euroscetticismo e neopopulismo viene raccontata dal professor Pasquinucci attraverso un cambio di prospettiva, ovvero l'euroscetticismo visto da dentro l'europeismo: già agli albori del processo di integrazione, la critica principale alla Comunità Europea fu il suo essere "progetto portato avanti dalle élites", in opposizione ai "popoli" dei paesi membri, un agente esterno che imponeva le sue decisioni sui governi nazionali; nasce così la narrazione del "Vincolo esterno", che in Italia fu interpretato dai "tecnici" (Menichella e Carli) nella sua funzione "pedagogica", di un vincolo che aiuta e che limita gli errori.

Il concetto di "vincolo" entra anche nella classe politica: dapprima "limite virtuoso", in seconda battuta, specialmente dopo la firma di Maastricht (1992), si trasforma unicamente nel "vincolo che costringe il popolo italiano" imposto da un'Europa *altra-da-noi*; paradigmatico il caso delle privatizzazioni durante i governi Amato e Berlusconi, interpretate come imposizione europea sulle partecipazioni statali (in realtà in compartecipazione con la classe dirigente italiana che voleva "rinnovarsi" dopo *Tangentopoli*).

La contestazione al Vincolo esterno diviene fondamentale nel biennio 2010-11, dopo la crisi economica e l'esperienza di governo del tecnocrate Mario Monti, tanto che si è registrato un crollo del "consenso europeo", tramutando l'interpretazione del "vincolo" da valore pedagogico e virtuoso in un valore diseducativo in quanto esterno, *altro-da-noi*, un vincolo che noi, al contrario di altri paesi, non abbiamo mai interiorizzato, fatto nostro.

VENERDI' 5 APRILE



Il gruppo di Visegrad e una diversa prospettiva sull'Europa.

Dialogo con *Roberto Valle*, introdotto da *Alessandro Vagnini*.

Il Professor Roberto Valle è docente di Storia dell'Europa orientale presso il dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza di Roma, ed insieme ad Alessandro Vagnini, ricercatore in Storia delle Relazioni Internazionali, ha affrontato il tema della formazione del gruppo di Visegrad e della sua prospettiva unica sull'Unione Europea.

Il Professor Valle ha iniziato con una panoramica storica sulla formazione del gruppo, avvenuta nel 1991, dunque prima dell'integrazione dei suoi membri nell'Unione Europea, alla quale Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Polonia hanno aderito nel 2004. Dunque ha tratteggiato una storia del gruppo, individuandone tre momenti storici chiave: il 1999, anno di adesione alla NATO, fondamentale per le tendenze filo-statunitensi del gruppo, in particolare della Polonia; il 2003, per l'importanza del discorso tenuto da George W. Bush a Cracovia sulla "Nuova Europa", in opposizione alla "Vecchia Europa" franco-tedesca; e infine il 2004, per l'entrata nell'Unione Europea nell'ambito dell'allargamento all'est dell'Unione.

Il momento di svolta del gruppo nei confronti dell'Unione Europea coincide, tuttavia, con la crisi finanziaria del 2008 e con la conseguente svolta politica del 2010 causata dalla vittoria elettorale in Polonia e in Ungheria delle forze populiste, rispettivamente di "Piattaforma Civica" e del partito "Fidesz - Unione Civica Ungherese" di Viktor Orbán. Da questo momento si sviluppa un nuovo atteggiamento di questi paesi, che cercano solidarietà nel gruppo di Visegrad per respingere le politiche migratorie europee e tentano di svuotare le istituzioni comunitarie sovranazionali, Commissione e Parlamento, in favore di un maggiore potere per il Consiglio europeo. La scarsa attenzione dell'Unione Europea per il retaggio storico dei paesi del gruppo, in cui il nazionalismo e il sentimento identitario sono stati più tardivi e caratterizzati da una forte eredità nazional-confessionale, ha significato con la crisi del 2008 un riavvicinamento dei paesi all'influenza russa, con l'eccezione della Polonia, e una vera e propria guerra culturale del gruppo contro un'Unione "permissiva, liberale e decadente".

La tendenza al riavvicinamento con la Russia si manifesta, per esempio, nel modello di "democrazia illiberale" proposto da Orbán in Ungheria, ispiratosi all'idea di democrazia sovrana di Putin: questa si basa sostanzialmente sulla sovranità del territorio più che del popolo; mentre il modello di Orbán, che ha aspirazioni transeuropee, si basa sul principio della sovranità del popolo prima dello stato di diritto, e sul nazionalismo in opposizione alla tecnocrazia e in aperta polemica contro la società aperta teorizzata da Karl Popper. La Polonia resta invece saldamente antirussa per ragioni storiche e geopolitiche, in particolare per la sua aspirazione "jagellonica" di controllo politico sull'area centro-orientale dell'Europa.

In conclusione il Professor Valle ha tentato di immaginare gli sviluppi del gruppo post-elezioni europee, che si terranno a Maggio.

VENERDI' 5 APRILE



Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo.

Dialogo intorno al libro di Aldo Sandulli

di Carmen Imbembo

In occasione della Terza edizione del ciclo di incontri “*Dialoghi sull’Europa*”, il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” ha accolto, lo scorso 05 aprile, l’intervento del Chiar.mo Prof. Avv. Aldo Sandulli, professore ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Suor Orsola Benincasa di Napoli”, per un dialogo sul volume “*Il ruolo del diritto in Europa. L’integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*”, edito nel 2018 per i tipi della Franco Angeli editore- uno scritto che, per utilizzare le espressioni dello stesso autore, «*non è un libro contro l’economia, né è costruito sull’opposizione tra aree disciplinari*¹[...]; *non è un libro contro il diritto privato*² [...]; *non è avverso alle riforme istituzionali ed amministrative*³ [...] *né è nostalgico nei confronti del protezionismo e del monopolismo statale, dei confini territoriali e della chiusura ordinamentale, del dominio nazionale dei partiti*⁴[...]» ma, in una schietta prospettiva di teoria generale, si prefigge l’obiettivo di ripercorrere le evoluzioni ordinamentali europee, scrutinando quale sia stato e quale possa essere il ruolo del diritto e della scienza giuridica nell’edificazione di un’Europa dei popoli, vieppiù in una fase storica, quale quella odierna, contrassegnata, per certi versi, dall’emersione di tendenze potenzialmente idonee a disgregare l’ordine disegnato dai Trattati istitutivi e dai successivi atti di diritto sovranazionale.

Dopo i saluti di rito, il Prof. Fabio Giglioni, professore associato di Diritto Amministrativo e Diritto della Salute presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, ha ripercorso, per grandi linee, l’impianto del volume, individuandone uno dei moventi nell’attualità, nell’odierna temperie storico-culturale, dell’interrogativo circa l’utilità delle chiavi interpretative utilizzate dai giuristi in vista della soluzione dei temi e dei problemi che si affacciano sull’orizzonte europeo dinanzi ai quali il diritto sembrerebbe destinato ad avere un ruolo recessivo.

La discussione ha avuto abbrivo da una riflessione: quella concernente la natura singolare dell’ordinamento sovranazionale, non ascrivibile né al paradigma dello Stato nazionale, né all’esperienza di tipo federale o confederale, bensì costituente un *quid novi* la cui stessa edificazione testimonia del ruolo cardine, di elemento unificante, rivestito dal diritto. In una siffatta prospettiva, l’importanza del diritto è stata tralasciata anche sotto l’angolo visuale della funzione mediatrice dallo stesso assolta rispetto le altre scienze sociali- prime fra tutte la scienza politica e quella economica- per questa via contribuendo ad evidenziare la diversità “ontologica” dell’esperienza giuridica europea rispetto quella che, storicamente, aveva condotto alla nascita ed al consolidamento degli Stati nazionali- laddove, di contro, si era assistito all’assolutizzazione del diritto e, per certi versi, della stessa idea di legalità disgiunti da un ideale di giustizia e, di conseguenza, alla chiusura del sapere giuridico dinanzi le altre scienze sociali. Se, dunque, ab origine, il diritto ha

¹ Cfr. A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L’integrazione europea nella prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, p.19.

² A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 21.

³ A. Sandulli, *op.cit.*, p.22.

⁴ A. Sandulli, *op.cit.*, p.23.



potuto assolvere tale funzione di equilibrio e di mediazione, purtroppo, le evoluzioni registrate in seno all'ordinamento sovranazionale mostrano chiaramente come esso sia stato progressivamente chiamato a rivestire una posizione ancillare rispetto le imperanti dinamiche economico-finanziarie, destinate per certi versi ad erodere gli spazi riservati alla "giuridicità" stricto sensu intesa: in questa prospettiva, la stessa codificazione dei principi cardine del diritto europeo, quali l'idea della proporzionalità e dell'effetto utile, sembrerebbero limitarsi ad ammantare di giuridicità delle nozioni intimamente legate ad una logica di risultato- come tale propria delle scienze economiche- ed idonea ad inverare l'idea della passiva subordinazione degli strumenti giuridici alle dinamiche di mercato e la rinuncia alla costruzione di un ordine fondato sugli ideali di democrazia e di eguaglianza dei cittadini. Una rinuncia- sive un disancoramento- che costituisce la ragione intima della fioritura di un diritto amministrativo europeo, come tale incentrato sul concetto di "funzione" amministrativa, non accompagnata dallo sviluppo di una riflessione di matrice schiettamente costituzionale, il che si traduce nell'emersione della sensazione di un *deficit democratico* delle Istituzioni europee, non inquadrata all'interno di una superiore visione di sviluppo sociale. Di qui la necessità che il diritto si riappropri, in una prospettiva di dialogo interdisciplinare, della propria funzione ordinatrice, piegandola non soltanto al perseguimento dell'ideale di efficienza bensì della costruzione di un nuovo ordine sociale.

Ha successivamente preso la parola la Chiar.ma Prof.ssa Paola Chirulli, ordinario di Diritto europeo della concorrenza presso la facoltà di Economia dell'Università "La Sapienza", la quale ha incentrato la propria relazione sul tema delle mutevoli relazioni tra diritto e mercato, scrutinandone il riverbero sulle evoluzioni del concetto di *rule of law* in seno al diritto sovranazionale e sulla trasformazione delle stesse amministrazioni europee, con un ruolo sempre più preponderante dell'*expertise tecnica* rispetto il sapere giuridico *tout court*, ma chiamate tuttavia ad esercitare attività amministrativa implicante la spendita di potestà schiettamente discrezionali comportanti la ponderazione tra gli interessi confliggenti.

La relatrice ha, in particolare, posto in rilievo ancora una volta la "singolarità" dell'esperienza giuridica sovranazionale che ha condotto alla formazione di un ordinamento preordinato all'emanazione di norme ed all'individuazione di politiche il cui perseguimento risulta improntato al raggiungimento di finalità che, pur essendosi evolute nel corso del tempo, rinvengono tuttavia il proprio nucleo più profondo in una comunanza di interessi di matrice economica, rispetto ai quali il diritto ha rappresentato un ineludibile fattore di integrazione. Tuttavia, l'integrazione mediante il diritto è stata connotata dall'emersione di profili e fattori ulteriori, tali da comportare l'emersione di un concetto di legalità ibrida, che si allontana dal paradigma tradizionale del principio di legalità, per evolversi in *rule of law* intesa quale complesso di diritto positivo al quale si affiancano, in una dimensione dinamica, una pluralità di principi e di valori di giustizia- finalizzati essenzialmente ad impedire la deriva ordinamentale- all'affermazione dei quali ha indubbiamente contribuito la giurisprudenza della Corte di Giustizia ma che finiscono con l'evolversi ulteriormente per effetto del pluralismo metodologico che ha condotto alla parallela affermazione di un'ideale di razionalità economica destinato ad affiancare e, per certi versi, sbilanciare il ruolo della *rule of law* viepiù con l'emersione di una duplice crisi: economica e costituzionale.

L'avvento della crisi economica, con il sempre maggiore coinvolgimento delle Istituzioni sovranazionali nel perseguimento di obiettivi di coordinamento delle politiche economiche segna, infatti, un mutamento di passo: le decisioni si impongono agli Stati membri secondo meccanismi che esulano dalle logiche della legalità strettamente intesa e ciò determina lo



sbilanciamento degli equilibri tra diritto ed economia, con quello destinato ad assolvere una funzione infrastrutturale per la realizzazione delle finalità di questa. A ciò fa da contraltare la trasformazione delle stesse amministrazioni europee, fenomeno che inevitabilmente sortisce degli effetti sullo stesso rapporto tra amministrazioni sovranazionali ed amministrazioni nazionali, con l'assunzione di un sempre maggior numero di attribuzioni e competenze da parte delle prime. In particolare, anche nei settori governati dai modelli dell'amministrazione indiretta o della co-amministrazione, le attività riservate agli Stati membri vengono ad essere coordinate e guidate dal diritto europeo, con conseguente depauperamento dei margini di apprezzamento discrezionale. Al contrario, nell'ordinamento europeo si registra l'acquisizione di un sempre più consistente novero di competenze da parte delle agenzie: prova ne siano da una parte la recente riforma dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Area, competente al rilascio di provvedimenti autorizzatori, dall'altra le funzioni attribuite alle stesse agenzie di *rating*. Ciò mostra come, attualmente, si siano evoluti gli stessi fondamenti della legittimazione di tali organismi, non più riconducibili alla mera legittimazione tecnica: l'esercizio da parte di tali agenzie di poteri aventi natura schiettamente discrezionale induce a rimeditare la perdurante validità della c.d. dottrina Meroni⁵- quale codificata negli anni Cinquanta dello scorso secolo dalla Corte di Giustizia Europea-, come posto recentemente in rilievo dalla dottrina, stante il fatto che, in talune circostanze, esse siano attributarie di poteri normativi, sia pur in via indiretta, che si traducono nella determinazione della *qualità dell'effetto giuridico* delle norme emanande. Tali evoluzioni altro non rappresentano se non un riflesso dell'amministrativizzazione del diritto, *id est* del perseguimento dell'integrazione europea attraverso un diritto destinato a divenire sempre più tecnico, le cui cause possono essere rinvenute nel fallimento del progetto costituzionale europeo.

Ha concluso i lavori l'intervento del Prof. Sandulli.

L'Autore ha evidenziato come le contaminazioni, da parte delle *fiscal rules*, sulla *rule of law* europea siano imputabili a ragioni di carattere storico, che hanno influito sul diverso modo di atteggiarsi dell'influenza del sapere giuridico rispetto i processi che hanno condotto all'emersione, da un lato dello Stato Moderno, dall'altro dell'esperienza giuridica europea. Difatti, la nascita dello Stato Moderno si colloca in una fase storica connotata dall'acquisizione, da parte del diritto e della filosofia, di uno statuto metodologico maturo, influenzando in modo determinante sulla costruzione di quello. La nascita dell'ordinamento europeo è, di contro, caratterizzata dall'avanzamento e dal consolidamento, tanto in relazione alla struttura del metodo quanto alle finalità scientifiche da perseguire, delle scienze economiche e politologiche: questo ordinamento nasce da una mistura di scienze e di fini indispensabili per la costruzione dello stesso. A ciò si aggiunge l'elemento funzionalista, quale emergente fin dalla *Dichiarazione Schuman* del 1950 che getta le basi per l'istituzione delle Comunità, sulla base dunque di un impulso connesso all'impianto valoriale dello Stato di diritto- in parte ripresi dalla *Carta di Nizza*, in parte dal *Trattato sull'Unione Europea*- ma che non appare giammai disgiunto dall'obiettivo di rafforzamento dell'economia, giacché la costruzione di una comunità economica era considerata alla stregua di un prodromo per la realizzazione di un'unione più salda. Di qui l'emersione delle teorie ordoliberali⁶, destinate a regredire dinanzi allo sviluppo del neoliberalismo ed alla crisi degli equilibri politici verificatasi negli anni Ottanta dello scorso secolo- elemento,

⁵ Corte di Giustizia della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, sentenza 13 giugno 1958. *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, società in accomandita semplice contro l'Alta Autorità della Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio*, in causa C-10/56.

⁶ Cfr. A. Sandulli, *op. cit.*, p. 66 ss.



quest'ultimo, che ha indubbiamente incentivato la “deriva” in senso economico delle politiche e della stessa legalità europee. Si è così assistito alla formazione di una *rule of law* europea in cui il diritto è utilizzato strumentalmente e che si sostanzia nell'avanzamento delle politiche di carattere economico, accompagnato dall'introduzione di vincoli, da parte del Legislatore europeo, al perseguimento di politiche sociali da parte degli Stati membri: circostanza, questa, la quale rappresenta un riflesso del fallito processo di codificazione costituzionale, accompagnato di contro alla *over-constitutionalization* del diritto primario, quale emergente dalle versioni consolidate dei Trattati.

Sul versante delle discipline giuridiche pubblicistiche, tale evoluzione ha condotto all'ipertrofia dell'assetto amministrativo, non accompagnato da un percorso di costruzione politica a livello europeo: ad una particolare accentuazione dei corpi tecnici e delle funzioni ad essi devolute- senza, tuttavia, che sia garantita la piena trasparenza delle decisioni medesime, stante l'assenza di una legge generale sul procedimento amministrativo europeo, con conseguente frustrazione delle stesse esigenze istruttorie e partecipative e soltanto in parte mitigate dall'opera della giurisprudenza europea⁷, sempre più di sovente chiamata anche ad assurgere al ruolo di baluardo dei principi dello Stato di diritto posti in pericolo dalle misure talora adottate dagli stessi Stati membri⁸- fa da contraltare l'assenza di una forza politica di tipo costituzionale, secondo logiche completamente antitetiche rispetto quelle che si sono consolidate in gran parte degli Stati membri.

Di qui la necessità di rinvenire delle soluzioni a tale crisi attraverso strumenti di cooperazione che siano in grado di ricomporre ad unità le istanze economiche con la riscoperta dei valori sulla cui scorta si è costruito il costituzionalismo democratico-condizioni, queste, difficilmente praticabili dalla totalità degli Stati membri e che, ragionevolmente, potrebbero essere perseguite per mezzo della cooperazione rafforzata da parte di un numero ristretto di Stati e destinate, successivamente, ad ampliarsi.

⁷ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Tribunale di I grado, III sezione, sentenza 19 marzo 2019, *Repubblica Italiana et al. c. Commissione Europea*, nelle cause riunite T-98/16, T-196/16, T.198/16.

⁸ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, ordinanza presidenziale 19 ottobre 2018, *Commissione Europea c. Repubblica di Polonia*, in causa C-619/18.