

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2020

2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 2 maggio/agosto 2020

2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Giorgio BARONE ADESI (Un. Catanzaro), Maria Stella BARBERI (Un. Messina), Andrea BELLANTONE (Un. Toulouse), Giovanni BOMBELLI (Un. Cattolica di Milano), Daniele M. CANANZI (Un. Mediterranea, ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Tommaso GRECO (Un. Pisa), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Paolo HERITIER (Un. Piemonte Orientale), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), Maria Paola MITTICA (Un. Urbino), Milagros OTERO (Un. Santiago de Compostela), †Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Ana Gonzales RODRIGUEZ (Un. Santiago de Compostela), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea).

Comitato redazionale

Angela BUSACCA (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Margherita GENIALE (Un. Messina), Andrea MASTROPIETRO (Un. Sapienza), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Luiss di Roma), Elena SICLARI (Un. Mediterranea), Ettore SQUILLACI (Un. Mediterranea), Isabella TROMBETTA (Un. Mediterranea), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea)

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Nino Bixio, 14 - 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu

**LARUFFA
EDITORE**

via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La casa editrice Laruffa cura la stampa e la distribuzione
La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP
e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Dipartimento di Giurisprudenza,
Economia e Scienze Umane



Centro di Ateneo
per i Diritti umani
Antonio Papisca

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI
LUISS Guido Carli



CRiOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

- 7 DIRITTI UMANI, OGGI
9 A. LO GIUDICE, *Sicurezza, potere e democrazia. Il significato del caso ungherese*
- 25 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ
27 V. BUSACCHI, *Fragili identità, fragili democrazie*
- 43 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE
45 D. M. CANANZI, *Tre domande sull'Unione europea ad Antonio Parenti*
- 53 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE 5
55 F. MANGANARO, *Quale futuro per le autonomie locali*
- 65 NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE
67 A. CERRI, *Un approccio giurisprudenziale al problema delle lacune nel diritto (nazionale e internazionale)*
- 87 DIBATTITO – Meridionalismo e Mediterraneo
89 A. MONORCHIO, *Per una caratterizzazione della cultura meridionale: prolegomeni ad una indagine psicoanalitica*
- 95 LETTURE
97 A. NATO, *Le vie dell'integrazione europea sono infinite: una bussola per orientarsi tra diritti e politiche nell'UE*
- 103 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI

Diritti Umani, Oggi

a cura del
Centro di Ateneo
per i Diritti Umani
"Antonio Papisca"
Università degli Studi di Padova

In questo fascicolo, la rubrica propone un contributo di Alessio Lo Giudice nel quale l'intersezione tra democrazia, potere e sicurezza vengono discussi con specifico riferimento allo scenario europeo e al caso ungherese.

Quanto la sicurezza si possa pagare in termini di diritti, specialmente di diritti umani, e quanto il potere negli ordinamenti dell'Unione possa essere indipendente da una interconnessione e inter-dipendenza dagli altri Paesi ed entro l'unitario quadro di riferimento posto da Trattati e Carte dei diritti, sono alcuni dei punti che Lo Giudice con le sue pagine aiuta a chiarificare.

Alessio Lo Giudice è professore ordinario di Filosofia del diritto presso l'Università di Messina dove insegna anche Argomentazione giuridica. Numerosi gli incarichi accademici ricoperti, si è occupato spesso di tematiche a cavallo tra la filosofia del diritto e la filosofia politica ed a questioni legate all'Unione europea.

Autore di numerosi contributi, ricordiamo: *Sulla crisi del giudizio politico*, in "Teoria e Critica della Regolazione Sociale", 2019, n. 1, pp. 99-117; *I lati oscuri della democrazia elettronica*, in "Notizie di Politeia. Rivista di etica e scelte pubbliche", anno XXXV, 2019, n.133, pp. 222-226; *Sulla crisi delle istituzioni europee. Tra modello sociale e pensiero ordoliberal*, in "Mediterranean Journal of Human Rights", Vol. 24, Issue 1-2, 2018, pp. 187-233; *The Constituting Value of a European Democratic Experimentalism*, in "Contemporary Pragmatism", Vol. 5, n. 4, 2018, pp. 453-475; *La democrazia infondata. Dal contratto sociale alla negoziazione degli interessi*, Roma, 2012; *Istituire il postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Torino, 2011.

Sicurezza, potere e democrazia. Il significato del caso ungherese

Alessio Lo Giudice*

1. Sicurezza e potere

Il nesso tra sicurezza e potere ha un carattere fondativo rispetto all'istituzione del legame sociale¹. Ciò è vero soprattutto, anche se non esclusivamente, in relazione all'esperienza moderna. Infatti, è il processo di secolarizzazione a fare da sfondo a una riconfigurazione dei fondamenti di giustificazione del potere che si consolida a partire dal XVII secolo². La secolarizzazione, infatti, implica il passaggio, nella sfera delle condizioni che legittimano l'ordine, dal tempo di Dio al tempo secolare del soggetto. Un tempo confinato nel secolo, nell'arco di una vita, o comunque nell'arco di una o, al massimo, due generazioni. Non è cioè il tempo dell'eternità e non è il tempo di una totalità. È invece il tempo di una singolarità che, seppure pensata in universale, misura la legittimità dell'ordine a cui appartenere attraverso i limiti della propria presenza nel mondo³. In questo senso, il tempo del secolo esclude la rilevanza legittimante di fini che trascendono la dimensione umana, perché è proprio tale dimensione, basata sul fondamento metafisico del soggetto, ad avere bisogno di una giustificazione nel mondo.

9

* *Università degli Studi di Messina.*

¹ Nell'ambito di una letteratura sul tema naturalmente vasta si segnala, anche per il suo valore ricognitivo, T. GRECO (a cura di), *Dimensioni della sicurezza*, Torino, 2009.

² Per un'analisi dei significati attribuibili al processo di secolarizzazione, soprattutto in relazione agli effetti istituzionali comprensibili da un punto di vista filosofico-giuridico, cfr., tra gli altri, L. LOMBARDI VALLAURI, G. DILCHER (a cura di), *Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno*, Milano, 1981; F. D'AGOSTINO, *Diritto e secolarizzazione. Pagine di filosofia giuridica e politica*, Milano, 1982. Per un'analisi approfondita della complessità storica e semantica che caratterizza il concetto di secolarizzazione, si rinvia inoltre a G. MARRAMAO, *Potere e secolarizzazione. Le categorie del tempo*, Roma, 1983; ID., *L'ordine disincantato*, Roma, 1985; ID., *Cielo e terra. Genealogia della secolarizzazione*, Roma-Bari, 1994.

³ Sul rapporto tra il concetto di secolarizzazione e quello di tempo, cfr., tra gli altri, R. BRAGUE, *Non esiste una società secolare?*, in S. BELARDINELLI, L. ALLODI, L. GATTAMORTA (a cura di), *Verso una società post-secolare?*, Soveria Mannelli, 2009, pp. 83-93; C. TAYLOR, *L'età secolare*, Milano, 2009.

Di conseguenza, l'esigenza della sicurezza, declinata innanzitutto come protezione della vita, come richiesta di sopravvivenza, acquista una decisiva funzione legittimante in epoca moderna. Proprio perché il bisogno di sicurezza appartiene integralmente alla dimensione mondana, al tempo dell'uomo. La sicurezza, intesa come protezione del bene della vita, esprime una richiesta essenziale per l'uomo nel mondo e quindi incarna un fondamentale motivo di giustificazione del potere. Non a caso, già nelle prime teorie moderne in cui si ritrovano i fondamenti dell'idea di Stato, il tema della sicurezza è centrale, a prescindere dalle diverse sfumature e dalla forma istituzionale infine proposta. A titolo di mero esempio, basti pensare a come tanto nella grammatica filosofica di Thomas Hobbes⁴, quanto in quella di John Locke⁵ e Jean-Jacques Rousseau⁶, la sicurezza giochi un ruolo decisivo nella formulazione dell'ipotesi contrattualista quale fondamento razionale di legittimazione dell'autorità e quindi del potere da essa esercitato.

10

Ma già nelle teorie dei contrattualisti citati si coglie l'ambiguità di fondo che caratterizza la categoria della sicurezza. Semplificando molto, nel caso di Hobbes, la garanzia della sicurezza, assicurata dall'esercizio del potere assoluto da parte del sovrano, è condizione essenziale per raggiungere la pace sociale. Ma ciò si può ottenere solo abdicando al diritto di autogovernarsi e quindi rinunciando alla libertà. Nel caso di Locke, l'istituzione dell'autorità statale, con la prerogativa che ad essa è attribuita, tramite l'articolazione in poteri tendenzialmente distinti, di dirimere le controversie tra i cittadini, e tra i cittadini e i detentori del potere politico in senso stretto, è volta a garantire la protezione dei diritti naturali tra i quali il diritto alla libertà. Per ottenere questo risultato va comunque accettata la rinuncia a quell'espressione della libertà di ciascuno che consiste nella possibilità di autotutelarsi di fronte a qualsiasi minaccia. Nel caso di Rousseau, la sfida è proprio garantire la sicurezza dei cittadini e dei loro beni senza per questo comprimere la libertà dei singoli. La quadra si otterrebbe attraverso la costruzione di un corpo collettivo, il popolo sovrano, che si autogoverna in maniera permanente e di cui ciascuno è parte integrante. Ma la libertà civile intesa come autonomia,

⁴ Cfr. T. HOBBS, *Leviatano o la materia, la forma e il potere di uno Stato ecclesiastico e civile* (1651), Roma-Bari, 2001.

⁵ Cfr. J. LOCKE, *Il secondo trattato sul governo. Saggio concernente la vera origine, l'estensione e il fine del governo civile* (1690), Milano, 1998.

⁶ J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale* (1762), Torino, 1994.

che condurrebbe il cittadino ad obbedire a se stesso ogni qual volta si adegua alla legge quale espressione della volontà generale, è limitata nel suo esercizio materiale dalla possibilità che è data ai poteri dello Stato di costringere chiunque ad obbedire ai dettami della legge.

Ebbene, da questa, volutamente generica, ricognizione emerge proprio il carattere ambiguo della sicurezza come fattore di giustificazione del potere. Perché o è esplicitamente il beneficio che si ottiene rinunciando alla libertà (Hobbes) o è la condizione che consente di esercitare i diritti di libertà comunque parzialmente compressi (Locke) o è ancora il guadagno che si ha rinunciando alla propria individualità con l'illusione (considerando che i singoli possono essere costretti ad agire contro la propria volontà) della possibilità di esercitare una superiore libertà collettiva data dall'autogoverno del popolo (Rousseau). In altre parole, la sicurezza è tanto interesse supremo di una collettività che, nel nome di quest'ultimo, può limitare l'esercizio delle libertà degli individui, quanto condizione indispensabile per l'esercizio delle libertà stesse.

L'ambiguità costitutiva che possiamo cogliere nel concetto di sicurezza, allorché si intreccia con quello di potere, presta, naturalmente, il fianco alla manipolazione politica⁷. E quindi, come la storia ha spesso mostrato, l'esigenza di sicurezza, abilmente narrata, può diventare lo strumento per giungere al diverso fine, cui spesso mirano i detentori del potere, della limitazione della libertà degli individui⁸. Del resto, una tale manipolazione è possibile anche quando, come è accaduto soprattutto nella seconda modernità attraverso l'esperienza dei modelli di *Welfare State*, il concetto di sicurezza acquisisce una diversa valenza semantica,

⁷ In questa sede, il concetto di sicurezza è inteso in un'accezione ampia tale da comprendere diverse declinazioni. In questo senso, sulla scorta di quanto precisato, ad esempio, da T.F. GIUPPONI, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2008, nell'ampio concetto di sicurezza vanno incluse direttrici diversificate, come quelle relative al rapporto tra sicurezza esterna e sicurezza interna, sicurezza individuale e sicurezza collettiva, sicurezza materiale e sicurezza ideale.

⁸ La narrazione genera una determinata percezione soggettiva della sicurezza individuale e collettiva su cui si gioca anche la possibilità di giustificare un determinato esercizio del potere. E lo stesso bilanciamento costituzionale tra libertà e sicurezza rischia di essere influenzato dalla percezione della sicurezza socialmente diffusa. L'interrogativo potrebbe essere formulato nei termini seguenti: «il soddisfacimento del bene "sicurezza" inteso in senso soggettivo può comprimere la tutela dei beni specifici costituzionalmente protetti, subordinando il bilanciamento tra i medesimi all'obiettivo di rafforzare la percezione soggettiva della sicurezza stessa?» (M. DOGLIANI, *Il volto costituzionale della sicurezza*, in G. COCCO (a cura di), *I diversi volti della sicurezza*, Milano, 2012, p. 6).

non più riducibile alla protezione della vita in senso stretto, bensì riconducibile all'ampia categoria della protezione sociale. Questo tentativo di chiarimento concettuale preliminare, rispetto al rapporto tra potere e sicurezza, può comunque rappresentare un'utile chiave critica di lettura sia dell'assetto istituzionale originario dell'UE sia della prassi politica e istituzionale nei Paesi dell'UE in un frangente, qual è quello attuale, nel quale l'esigenza di sicurezza sembra prevalere sui principi cardine dello Stato di diritto democratico.

2. Sicurezza, libertà e democrazia: le origini del processo europeo di integrazione e l'epoca dell'emergenza sanitaria

La dichiarazione rilasciata dall'allora ministro degli Esteri francese Robert Schuman il 9 maggio 1950 rappresenta un ottimo esempio del rapporto virtuoso che può instaurarsi tra sicurezza, libertà e democrazia. Nella dichiarazione Schuman il concetto di sicurezza è declinato attraverso il riferimento all'obiettivo della pace: «La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano»⁹. Si tratta, naturalmente, di un obiettivo che è prioritario nel contesto storico di riferimento all'indomani della tragedia della Seconda Guerra Mondiale. Un obiettivo che si intende perseguire, come è noto, attivando forme di cooperazione istituzionale ed economica tra i Paesi europei al fine di disinnescare i diversi conflitti di interessi che, storicamente, hanno dato vita alle ostilità tra gli Stati sovrani del continente. Non a caso, Schuman fa un esplicito riferimento al «contrasto secolare tra la Francia e la Germania» e alla possibilità di eliminare i fattori che lo hanno alimentato istituendo un'Alta Autorità comune chiamata a gestire l'insieme della produzione franco-tedesca del carbone e dell'acciaio. Il primo passo verso l'integrazione europea, compiuto con l'istituzione della CECA nel 1951, è dunque dettato dall'esigenza di garantire la pace (sicurezza) giustificando una nuova forma di autorità (potere) volta a stabilire una cooperazione economica e politica che, naturalmente, comporta anche delle limitazioni alla libertà di iniziativa degli Stati aderenti. Una limitazione a cui però si associa la possibilità di costruire delle basi solidaristiche, innanzitutto dal punto di vista materiale, in grado di ostacolare l'insorgere di nuovi conflitti: «La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la

⁹ Per il testo integrale della celebre dichiarazione Schuman si rinvia al link seguente: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_it.

Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica».

La solidarietà materiale, fondata sulla cooperazione economico-sociale, è dunque intesa come un ostacolo che si pone di fronte all'eventualità di nuovi conflitti. Ma tale solidarietà (e la sicurezza che essa produce) è, allo stesso tempo, una condizione di praticabilità della libertà individuale nell'ambito degli Stati democratici. Infatti, la creazione delle condizioni materiali che impediscono la recrudescenza dei conflitti tra gli Stati sovrani europei rappresenta un presupposto necessario per l'articolazione concreta dell'esperienza democratica entro la quale si può esprimere la libertà dei singoli. Ciò perché lo stato di permanente o potenziale conflitto bellico produce inevitabilmente una distorsione della forma democratica attraverso, ad esempio, la restrizione dei poteri politici del Parlamento al fine di consentire al potere esecutivo di agire con una maggiore rapidità ed efficienza decisionale. Ma a questa distorsione, che già in sé rappresenta una limitazione della libertà politica garantita dalla rappresentanza parlamentare, corrisponde, altrettanto inevitabilmente, la restrizione concreta degli spazi di libertà individuali in nome della sicurezza nazionale minacciata dal nemico. Non va dunque assolutamente sottovalutata la portata pacificatrice del processo di integrazione europeo, fondato all'origine su una cooperazione di tipo economico. Tale processo ha, infatti, garantito, nella seconda metà del secolo scorso, i presupposti materiali per la concreta configurazione in Europa degli Stati di diritto democratici e, quindi, per il concreto esercizio dei diritti individuali di libertà.

Il nesso tra la cooperazione di tipo economico, da una parte, e, dall'altra, la sicurezza collettiva intesa nei termini della pace quale assenza di conflitti (con i riflessi appena mostrati sulla tenuta della democrazia e delle libertà individuali), corrisponde, inoltre, ad un preciso orientamento economico che ha notevolmente influenzato, sin dalle origini, il processo di integrazione europeo. Si pensi, a questo proposito, all'insegnamento di Friedrich Von Hayek, secondo il quale la dinamica relazionale, innescata dalla logica del libero mercato, determina le condizioni di possibilità per una convivenza pacifica perché è la stessa liberalizzazione del mercato che conduce più facilmente a processi di integrazione politica a

livello sovranazionale¹⁰. In definitiva, al di là degli sviluppi politici ed economici dello scenario disegnato alle origini del processo di integrazione europeo, e al netto anche dei limiti che esso ha palesato a livello sociale a causa della prevalenza della matrice neoliberale appena menzionata, il rapporto tra sicurezza, libertà e democrazia fu comunque pensato sulla base di un assetto equilibrato e funzionale al consolidamento della forma democratico-liberale.

Ebbene, l'esperienza più recente, generata dall'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19, sembra, in alcuni casi, mettere invece in discussione un tale equilibrio. E ciò avviene non a seguito di scelte dell'Unione Europea quale soggetto istituzionale autonomo, ma in virtù della gestione politica della pandemia da parte di taluni Stati europei. È, infatti, la sicurezza individuale e collettiva ad essere messa in discussione dalla pandemia. Sicurezza che l'emergenza sanitaria traduce, con una drammatica evidenza, nei termini stessi in cui è stata pensata nelle teorie che sono all'origine dell'idea dello Stato moderno. La sicurezza posta in gioco dalla pandemia ha, infatti, per oggetto il bene primario della salute e dunque il bene della vita. Del resto, nella narrazione politica di questi mesi, il richiamo retorico allo scenario bellico, per descrivere le difficoltà sorte a causa della pandemia, è stato frequente. Si tratta, evidentemente, di una narrazione che fa leva sull'accezione della sicurezza che è concretamente mobilitata tanto nell'ambito delle esperienze belliche quanto in occasione dell'esplosione di una pandemia. In entrambi i casi è proprio la vita dei singoli ad essere minacciata. Ma questa analogia, a ben vedere, non è stata confinata in una determinata narrazione della fase che stiamo attraversando. Essa, in realtà, ha avuto come riflesso, in Europa, una serie di specifiche scelte politiche e istituzionali che hanno caratterizzato il tentativo stesso di governare l'emergenza¹¹.

Questi tentativi, in molti Paesi europei, si sono caratterizzati attraverso uno schema politico generale che ha generato, semplificando, tre effetti principali. Il primo è rappresentato dall'adozione di misure restrittive delle libertà fondamentali, da quella di movimento a quella

¹⁰ F. VON HAYEK, *The Economic Conditions of Interstate Federalism*, in "New Commonwealth Quarterly", 1939, V, n. 2, pp. 131-149.

¹¹ Per una riflessione di carattere generale sulle difficoltà incontrate nella gestione della situazione generata dalla pandemia e sulle implicazioni filosofiche dei tentativi di governare una tale crisi, mi permetto di rinviare ad A. LO GIUDICE, *La sfida del giudizio. Sapere, potere, pandemia*, in G. Magri (a cura di), *Virus&Logos. Esercizi di utopia razionale*, Roma, 2020, pp. 146-167.

economica. Si è trattato, sin qui, di provvedimenti tendenzialmente temporanei e valutati come proporzionali rispetto all'obiettivo perseguito, dato naturalmente dall'esigenza di limitare i contagi a tutela della salute di ciascun cittadino. Il secondo effetto s'incarna nella centralità assunta dal potere esecutivo (attraverso le sue diverse articolazioni) nella regolazione delle condotte degli individui. Il terzo effetto, come conseguenza dell'effetto precedente, è dato dalla marginalizzazione del ruolo dei Parlamenti e quindi, di fatto, dalla limitazione del funzionamento della forma democratica, giustificata dall'esigenza di affrontare l'emergenza sanitaria.

A prescindere dai giudizi di merito sui singoli provvedimenti, sulle diverse strategie seguite dai diversi Paesi europei, e al netto delle differenze tra gli stessi Paesi che generano una configurazione diversa degli effetti appena elencati, siamo comunque di fronte ad un'articolazione del rapporto tra sicurezza e potere che ricorda, nella forma, ciò che solitamente avviene nei contesti bellici. Conseguenza di tutto questo è, sicuramente, un'alterazione dell'equilibrio tra sicurezza, libertà e democrazia a cui si faceva riferimento in precedenza riflettendo sui principi che hanno ispirato l'assetto originario del processo europeo di integrazione. Possiamo quindi ragionevolmente affermare che la gestione della pandemia da parte dei Paesi europei abbia prodotto un affievolimento generalizzato dell'applicazione dei principi tipici dello Stato di diritto democratico. Siamo dunque di fronte ad uno squilibrio istituzionale che, se da una parte è comprensibile alla luce del carattere inedito della pandemia che stiamo fronteggiando, dall'altra rischia di aprire spazi di manipolazione politica fondati proprio sull'ambiguità del concetto di sicurezza allorché si intreccia con quello di potere.

3. Il caso ungherese

La tendenza che mette in discussione la tenuta concreta dei principi democratici e dello Stato di diritto, nel contesto dell'emergenza sanitaria causata dalla pandemia di Covid-19, ha assunto le sembianze di una vera e propria deriva autoritaria in un caso specifico che merita di essere analizzato.

In Ungheria l'11 marzo del 2020 viene dichiarato lo stato d'emergenza. Circa 20 giorni dopo il Parlamento ungherese, composto per due terzi dal Partito Fidesz, approva una legge che attribuisce poteri straordinari al governo guidato dal primo ministro Viktor Orbán. In particolare, si tratta di un potere esclusivo di decretazione, in vista del perseguimento del superiore interesse nazionale, senza un limite temporale prefissato e

senza la previsione di alcun controllo parlamentare. La legge in oggetto introduce inoltre, in via permanente, nuovi articoli del codice penale che prevedono gravi sanzioni (fino a 5 anni di carcere) nei confronti di coloro che diffondono notizie false oppure in grado comunque di intralciare la politica di difesa dalla pandemia, o ancora nei confronti di chi ostacola l'applicazione di misure eccezionali. Rispetto ai poteri conferiti occorre rammentare che la legge del 30 marzo del 2020 autorizza il governo ungherese a sospendere l'applicazione delle leggi in vigore, a disapplicare i regolamenti e ad esercitare un invadente controllo centralizzato sulle autonomie locali (è significativo sottolineare come l'opposizione politica e culturale nei confronti di Orbán sia incarnata soprattutto dai Sindaci e dai rappresentanti delle autorità locali che, insieme ai Sindaci di altre città del blocco di Visegrád – Ungheria, Slovacchia, Repubblica Ceca e Polonia – hanno dato vita al Patto della Città libere in chiave apertamente anti-sovranista).

16

Per il resto, è semplicemente previsto un dovere di informazione del governo nei confronti del Parlamento in relazione alle misure adottate. A ben vedere, la legge approvata il 30 marzo del 2020 incide in maniera surrettizia sull'assetto costituzionale ungherese in materia di emergenza, disciplinato dagli artt. 48-54 della Costituzione entrata in vigore nel 2012. Tale assetto prevede, ad esempio, la temporaneità delle misure eccezionali (15 giorni) salvo esplicita estensione parlamentare e la possibilità di revocare lo stato d'emergenza. La legge del 30 marzo determina invece l'assenza di un limite temporale per le misure adottate e l'impossibilità, per il Parlamento, di revocare le misure approvate dopo la dichiarazione dello stato di emergenza e prima dell'entrata in vigore della legge in oggetto. Per quanto riguarda le nuove misure introdotte, esse possono essere revocate soltanto attraverso una legge votata dal Parlamento con la maggioranza di due terzi.

I decreti approvati dal mese di marzo ad oggi, sulla base della legge citata, sono centinaia. In molti casi, si tratta di provvedimenti che non hanno nulla a che vedere con le ragioni dell'emergenza. Ma anche quando si tratta di decreti esplicitamente motivati sulla base dell'emergenza sanitaria, le limitazioni delle libertà fondamentali appaiono chiaramente sproporzionate, come nel caso delle misure di repressione nei confronti di coloro che criticano l'operato del governo (dai dati forniti dalla sezione ungherese di Amnesty International risultano avviati più di ottanta procedimenti penali contro cittadini accusati di diffondere notizie false), o nei confronti dei medici che denunciano le scarse protezioni dentro gli

ospedali. A fronte di questa deriva autoritaria, i dati della pandemia in Ungheria sia al momento in cui è stato dichiarato lo Stato di emergenza sia successivamente, e sino al mese di settembre del 2020, sono tra i più bassi d'Europa.

Nel mese di giugno del 2020 il Parlamento ungherese ha comunque approvato un disegno di legge in cui si dichiara la fine dello stato d'emergenza nel Paese. Tuttavia, la legge votata lascia al governo la possibilità di dichiarare un'altra emergenza nazionale, sulla base di uno "stato di emergenza medica", senza l'obbligo di seguire la procedura costituzionale che prevede un'autorizzazione parlamentare con maggioranza qualificata. Inoltre, la medesima legge conferisce al primo ministro nuovi poteri straordinari e, naturalmente, non modifica le misure adottate durante lo stato d'emergenza che hanno determinato ampliamenti delle prerogative delle forze di polizia, a detrimento delle libertà individuali, e affievolito notevolmente gli obblighi di trasparenza e informazione del governo rispetto alle azioni intraprese.

Naturalmente, la deriva appena descritta rappresenta l'accelerazione, sulla base del pretesto della pandemia di Covid-19, di una tendenza già in atto da tempo che coinvolge non soltanto il Paese magiaro ma anche la Polonia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia¹². Si pensi alle condotte di questi Paesi in tema di immigrazione e alla condanna che, non a caso, l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Ceca hanno recentemente subito, da parte della Corte di Giustizia Europea, per essersi sottratti agli obblighi di ricollocamento dei migranti giunti in Italia nel 2015. Nondimeno, il processo avviato ad esempio in Ungheria, con l'adozione della nuova Costituzione nel 2012 che, tra l'altro, ha determinato una significativa riduzione dell'autonomia del potere giudiziario, è stato senza dubbio ulteriormente sostenuto dalla diffusa percezione delle esigenze securitarie che scaturiscono dall'emergenza sanitaria. In altre parole, nel contesto della pandemia, l'ambiguità costituiva del concetto di sicurezza, quale ineludibile fattore di giustificazione del potere, ha condotto, in Paesi come l'Ungheria, all'accelerazione di una tendenza politica e culturale volta a istituire forme di democrazia illiberale.

Le reazioni politiche e istituzionali, a fronte di tale accelerazione, non sono certamente mancate. Del resto, il caso ungherese rappresenta una

¹² Sul processo di degenerazione politica che ha contraddistinto l'Ungheria nell'ultimo decennio si segnala il testo di A. HELLER, *Orbanismo. Il caso dell'Ungheria: dalla democrazia liberale alla tirannia*, Roma, 2019.

palese violazione, in nome dell'emergenza, del principio della separazione dei poteri e dei diritti fondamentali di libertà. Si tratta, quindi, di altrettante violazioni dei valori comuni previsti dall'articolo 2 del trattato sull'Unione Europea (TUE) che, non a caso, individua nello Stato di diritto e nella democrazia i principali fattori identitari dell'UE. A questo proposito, la Presidente della Commissione Europea, Ursula von der Leyen, ha manifestato la sua preoccupazione per la situazione determinatasi in Ungheria ricordando che, sebbene il pericolo sia rappresentato da una pandemia, «le misure devono essere limitate, strettamente proporzionate, adeguate, non durare a tempo indeterminato, e soprattutto essere soggette a regolare controllo del Parlamento»¹³.

Dal punto di vista strettamente istituzionale, lo strumento disponibile per reagire, a livello europeo, nei confronti dello Stato ungherese, consiste nella procedura prevista dall'articolo 7 del TUE. Su proposta di due terzi degli Stati membri, della Commissione o del Parlamento europeo, il Consiglio, «deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo», può, infatti, constatare l'esistenza di «un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2». All'esito di tale procedura, qualora si sia constatata, con deliberazione all'unanimità del Consiglio, una «violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2», il Consiglio stesso, con una maggioranza qualificata, «può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio». Come è evidente, si tratta di una procedura che prevede il soddisfacimento di condizioni politiche difficilmente realizzabili (l'unanimità, richiesta per la constatazione della violazione grave e persistente dei valori sanciti dall'articolo 2, non verrebbe raggiunta, ad esempio, a causa del presumibile voto contrario della Polonia). Per queste ragioni, atti concreti, al di là delle dichiarazioni, non sono stati compiuti, nonostante nell'autunno del 2019 il Parlamento Europeo abbia approvato una risoluzione in cui si invitava il Consiglio a valutare l'esistenza di violazioni gravi da parte dell'Ungheria.

¹³ La dichiarazione integrale della Von der Leyen è pubblicata sul sito internet della Commissione (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_567).

4. Lo spettro dello Stato di sicurezza

Rispetto al caso ungherese sono, in realtà, possibili diverse strategie di azione o reazione. Si può manifestare indignazione (senza però agire con gli strumenti giuridici disponibili) o si può minimizzare. In entrambi i casi, si identifica la situazione ungherese come un caso singolo, un'eccezione, che nulla toglierebbe ai comportamenti virtuosi di gran parte degli altri Stati membri dell'UE. Un diverso atteggiamento potrebbe consistere invece nel tentativo di leggere in senso critico il caso ungherese quale esempio macroscopico di una deriva che potrebbe coinvolgere anche altri Stati. A maggior ragione considerando che la distorsione sempre possibile del rapporto tra sicurezza, potere e democrazia, è al centro di una tendenza in atto che precede sicuramente l'esplosione della pandemia e che ha gradualmente prodotto, in gran parte dei Paesi occidentali, una torsione dello Stato di diritto in Stato di sicurezza¹⁴. Si tratta di una tendenza che, in epoca recente, ha avuto sicuramente origine nella reazione globale all'attentato alle Torri Gemelle del 2001 e che si è ulteriormente consolidata in occasione della recrudescenza della minaccia terroristica ad opera dell'ISIS nel secondo decennio del XXI secolo.

Questa tendenza si concretizza attraverso la progressiva erosione degli spazi di libertà che uno Stato di diritto dovrebbe garantire, giustificata dall'esigenza, in nome proprio della possibilità di tornare a vivere tali spazi, di contrastare la minaccia contingente. La tendenza si caratterizza per gli effetti di lungo termine che derivano dalla sospensione dei principi dello Stato di diritto, e che, proiettandosi in un tempo indefinito, sono in grado di incidere sulle nostre vite a prescindere dalla persistenza del pericolo originario. Siamo di fronte, naturalmente, a un processo che ha coinvolto in vario modo l'Occidente e che ha trovato negli Stati Uniti, e nella Francia colpita dalla strage del *Bataclan*, degli esempi emblematici. L'impressione è comunque che una nozione tanto vaga, quanto totalizzante, di sicurezza sia sempre più in grado di prendere il sopravvento su altre categorie politiche, determinando una riconfigurazione dello Stato di diritto e tendendo così più al suo tradimento che alla sua protezione¹⁵.

¹⁴ Per una riflessione generale su tale tendenza mi permetto di rinviare ad A. LO GIUDICE, *Dallo Stato di diritto allo Stato di sicurezza? Tracce di una torsione istituzionale*, in "federalismi.it", 2017, n. 21, pp. 1-22.

¹⁵ Per una magistrale ricostruzione storico-filosofica dell'idea di Stato di diritto, come forma di stato nella quale la limitazione giuridica del potere garantisce uno spazio alla rivendicazione e alla tutela dei diritti fondamentali degli individui, è d'obbligo il rinvio a P. COSTA, D. ZOLO, (a cura di), *Stato di diritto. Storia, teoria, critica*, Milano, 2002.

La prevenzione rischia di ridursi, nel lungo termine, a una sorta di obiettivo apparente, dietro il quale si celerebbe la volontà di stabilire uno Stato di sicurezza fondato su controlli e limitazioni sempre più generalizzati e invasivi.

A quanto appena affermato si potrebbe obiettare che le misure di emergenza sono state sempre comprese e adottate nei regimi costituzionali moderni quali reazioni temporanee e provvisorie a minacce comunque contingenti. Ma il carattere sempre più indefinito e sfuggente delle minacce che scompaginano gli assetti della società contemporanea (dal terrorismo di matrice islamica alla pandemia di Covid-19), unito all'impossibilità di identificare univocamente tali minacce e di comprenderne la reale portata, producono oggi, a ben vedere, le condizioni per uno stato di emergenza permanente e non certo contingente¹⁶. Per una reazione, dunque, dagli effetti indeterminati. Producono i presupposti di uno Stato di sicurezza che rischia di trasformare radicalmente i termini del legame sociale a partire dalla base stessa dell'atteggiamento politico che, nella tradizione dello Stato di diritto, denota i singoli individui rispetto all'autorità pubblica. Naturalmente, il bene della sicurezza, come si è mostrato nel primo paragrafo di questo scritto, ha rappresentato e rappresenta uno dei fattori di legittimazione dello Stato moderno. Quindi, apparentemente, non ci sarebbe nulla di nuovo nelle tendenze contemporanee. La gestione della sicurezza è, infatti, una delle prerogative più importanti, e allo stesso tempo ambivalenti, dello Stato e delle istituzioni politiche liberali. Ma, in realtà, uno Stato di sicurezza deforma persino il significato che nella modernità ha assunto il monopolio della sicurezza da parte delle istituzioni. Non si tratterebbe infatti di un monopolio comunque funzionale alla posizione e al mantenimento di un ordine giuridico¹⁷ ma di una gestione del potere fondata sul mantenimento del disordine, sulla contraddittoria permanenza dell'emergenza.

L'impressione è di trovarsi in una condizione che supera la tipologia del potere nello Stato moderno magistralmente delineata da Michel Foucault. Supera sicuramente il potere sovrano che, in nome della sicurezza del sovrano stesso, dispone della vita e della morte: «il diritto di far mo-

¹⁶ Sulle distorsioni prodotte dalla narrazione di uno stato di emergenza permanente cfr. G. AGAMBEN, *Stato di eccezione*, Torino, 2003.

¹⁷ «Ogni violenza è, come mezzo, potere che pone o che conserva il diritto» (W. BENJAMIN *Per la critica della violenza*, in Id., *Angelus Novus. Saggi e frammenti* (1955), Torino, 1995, p. 17).

rire o di lasciar vivere»¹⁸. Ma supera anche il potere disciplinare, affermatosi a partire dal XVII secolo in particolare, non più fondato esclusivamente sulla gestione della morte bensì, come sostiene Foucault, sulla perpetuazione, e quindi sul controllo, della vita: «Si potrebbe dire che al vecchio diritto di far morire o di lasciar vivere si è sostituito un potere di far vivere o di respingere nella morte»¹⁹. Il potere disciplinare pare, a prima vista, più affine al paradigma della società del controllo e quindi allo Stato di sicurezza. La disciplina dei corpi, la loro amministrazione, la misurata iscrizione, anche attraverso forme di coercizione, dei comportamenti dei singoli entro canovacci prestabiliti e quindi controllabili, tipici appunto della società disciplinare a cui si riferisce Foucault, sembrerebbero coerenti con ciò a cui assistiamo oggi.

Ma, a ben vedere, si tratta soltanto di impressioni. In realtà, la biopolitica della popolazione descritta da Foucault si fonda sull'obiettivo di normalizzare la vita della popolazione stessa in modo da esercitare su di essa un potere generale. Natalità e mortalità, salute e divertimenti sono scrupolosamente regolati per normalizzare e quindi disciplinare e ordinare una società. Il diritto, inteso come norma che normalizza più che come legge che impone, svolge proprio una funzione regolativa e correttiva in base alla lettura di Foucault. Non si tratta infatti di brandire la spada, minacciando la morte attraverso il comando della legge, quanto di distribuire ciò che fa parte del vivente per rendere normalmente docili e funzionali gli individui: «Un tale potere deve qualificare, misurare, apprezzare, gerarchizzare, piuttosto che manifestarsi nel suo scopo omicida; non deve tracciare la linea che separa i nemici del sovrano dai soggetti obbedienti; opera distribuzioni intorno alla norma»²⁰.

Ebbene, la tendenza contemporanea segue invece una direzione opposta alla normalizzazione dei contesti sociali. Prende atto del disordine e sul mantenimento di esso costruisce gli spazi di potere. La gestione e il controllo dell'emergenza, che presuppongono la persistenza dell'emergenza stessa, rappresentano le condizioni tanto per l'acquisizione quanto per l'esercizio del potere. Affermare ciò, naturalmente, non equivale a ridimensionare la pericolosità delle minacce, siano esse rappresentate dal terrorismo o dalla pandemia, né, tanto meno, a sostenere una delle tante tesi complottistiche che sorgono quotidianamente. Equivale, inve-

¹⁸ M. FOUCAULT, *La volontà di sapere. Storia della sessualità 1* (1976), Milano, 2005, p. 120.

¹⁹ *Ivi*, p. 122.

²⁰ *Ivi*, pp. 127-128.

ce, a prendere atto dell'intreccio fra la reale portata destrutturante dei pericoli contemporanei e il percorso di trasformazione culturale che sta interessando l'Occidente, sempre più pronto a mettere in discussione i fondamenti della sua civiltà giuridica. Lo studio di quest'intreccio, che si riflette nelle dinamiche contemporanee del potere, ci potrebbe consentire di comprendere più a fondo il percorso istituzionale che la nostra forma di vita, più o meno consapevolmente, sta intraprendendo. Del resto, nell'ambito del modello securitario a cui ci stiamo riferendo, le minacce, i pericoli e i conflitti, tutti reali, generano, allo stesso tempo, le condizioni per l'affermazione di meccanismi di potere volti a gestire gli effetti del disordine a patto che il disordine permanga. Tra minaccia e reazione delle istituzioni sembra stabilirsi, come l'esempio ungherese mostra oggi, un circolo vizioso che non produce un nuovo ordine perché comunque non è in grado di produrlo. È un circolo che alimenta, al contrario, rendite di potere attraverso la precarizzazione delle libertà individuali il cui esercizio è destinato a fare i conti con la realtà (o la finzione) di un'emergenza permanente.

22

D'altra parte, il circolo vizioso a cui qui si fa riferimento rientra nelle potenzialità eversive che la forma democratica serba in seno in quanto pensata alle origini della modernità, ad esempio da Rousseau, quale esercizio del potere assoluto del popolo sovrano. La democrazia, infatti, se disancorata dai limiti che lo Stato di diritto pone anche nei confronti dell'esercizio del potere democratico, non è in grado di garantire quei diritti individuali che trovano, in realtà, proprio nello spazio democratico il loro ambiente ideale²¹. Seguendo una concezione procedurale pura, che conduce a far coincidere la democrazia, in ossequio al principio dell'autogoverno, con quella forma istituzionale in cui il potere del popolo in quanto sovrano è o rappresentato in Parlamento o immediatamente esercitato tramite gli strumenti della democrazia diretta, risulta concretamente possibile sospendere democraticamente lo Stato di diritto. È possibile, cioè, mettere in discussione democraticamente la libertà degli

²¹ Come ha magistralmente precisato G. RADBRUCH, *Ingiustizia legale e diritto sovralegale* (1946), in A. G. CONTE, P. DI LUCIA, L. FERRAJOLI, M. JORI (a cura di), *Filosofia del diritto*, Milano, 2002, p. 162; lo Stato di diritto è, allo stesso tempo, una condizione essenziale per giungere ad una democrazia compiuta e il prodotto storico esclusivo dell'esperienza democratica: «La democrazia è sicuramente un bene prezioso, lo Stato di diritto tuttavia è come il pane quotidiano, come l'acqua da bere, come l'aria da respirare, e la cosa migliore della democrazia sta proprio nel fatto che solo essa è in grado di assicurare lo Stato di diritto».

individui. Ciò che è avvenuto in questi mesi in Ungheria, attraverso la manipolazione disinvolta del pretesto securitario, rappresenta dunque una possibilità che la democrazia *tout court* contiene in sé. Non a caso, la tendenza verso la torsione dello Stato di diritto in Stato di sicurezza si è gradualmente consolidata negli ultimi anni attraverso gli strumenti istituzionali della democrazia rappresentativa.

Occorre però ribadire come la tendenza sin qui descritta caratterizzi innanzitutto, per limitarsi allo spazio geografico europeo, le politiche degli Stati membri e non l'azione istituzionale dell'UE quale soggetto distinto. Anzi, la tendenza si giustifica, più o meno retoricamente, in virtù della debolezza dei singoli Stati che, di fronte a pericoli di portata globale, non possono che agire innescando meccanismi di controllo e limitazione delle condotte individuali quali unici strumenti loro disponibili. La dimensione di scala sovranazionale nella quale si colloca l'UE offre invece, potenzialmente, strumenti ben diversi che possono rivelarsi efficaci per garantire una gestione delle emergenze che non produca, come effetto collaterale, il tradimento dei principi dello Stato di diritto democratico.

Ebbene, proprio in questa sfida consiste la missione culturale dell'UE negli anni a venire. Una sfida che può essere affrontata con strumenti adeguati soltanto a livello sovranazionale. In questo senso, occorrerebbe recuperare lo spirito della dichiarazione di Schuman. Infatti, soltanto un rilancio della prospettiva ideale federale su basi solidaristiche può contrastare efficacemente le minacce alla sicurezza (anche sociale) dei cittadini che derivano da fattori di natura globale. Allo stesso tempo, la medesima prospettiva pare l'unica in grado garantire il governo degli effetti dell'insicurezza a tutela dei diritti dei cittadini in una cornice democratica. Da questo punto di vista, lo strumento del *Recovery Fund* rappresenta un passo compiuto certamente nella direzione qui auspicata poiché rappresenta un sostegno materiale volto a garantire la sicurezza in senso ampio dei cittadini europei. Un sostegno che toglie linfa alle tentazioni illiberali alimentate proprio dallo spettro dell'insicurezza. Tutto questo ci permette di comprendere come l'Unione Europea possa oggi giustificare e legittimare nuovamente il proprio ruolo, e le competenze che ne derivano, quale unico credibile garante di un rapporto equilibrato tra sicurezza, potere e democrazia, che sia in grado di salvaguardare la libertà e la dignità umana così come sancito dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione Europea.

Abstract

La sicurezza è tanto interesse supremo di una collettività che, nel nome di quest'ultimo, può limitare l'esercizio delle libertà degli individui, quanto condizione indispensabile per l'esercizio delle libertà stesse. A partire proprio da una riflessione su una tale ambiguità costitutiva, che caratterizza il concetto di sicurezza allorché si intreccia con quello di potere, l'articolo si propone di analizzare la tendenza in atto da tempo che sembra determinare sempre più la torsione dello Stato di diritto in Stato di sicurezza. Sfruttando l'esempio macroscopico dato dal caso ungherese, e da alcune scelte compiute anche in altri Stati europei, non solo di fronte all'attuale emergenza sanitaria ma anche in reazione alla minaccia terroristica, si intende sottolineare lo scarto tra l'equilibrio originario fra sicurezza potere e democrazia che identifica l'assetto istituzionale del processo di integrazione europea e la strada securitaria imboccata di recente a livello nazionale. Come conseguenza di tale constatazione, l'articolo segnala invece il valore etico-politico della dimensione di scala sovranazionale nella quale si colloca l'UE. Siffatta dimensione offrirebbe potenzialmente strumenti ben diversi, rispetto a quelli nazionali, che possono rivelarsi efficaci per garantire una gestione delle emergenze che non produca, come effetto collaterale, il tradimento dei principi dello Stato di diritto democratico.

Parole chiave: Stato di diritto, stato di sicurezza, potere, democrazia, UE.

Abstract

Security is both a supreme interest of a polity which could justify a limitation of individuals' freedom, and a necessary condition for the exercise of such freedoms. Starting from an analysis on such a constitutive ambiguity which marks the concept of security when it is connected with the concept of power, the article aims at dealing with the present tendency towards the torsion of the Rule of Law into a Security State. Analyzing the Hungarian case, besides choices made by other European States contrasting the sanitary emergence and terroristic threats, a clear gap between the original balance of security, power and democracy within the institutional asset of the European process of integration on the one hand, and the securitarian road followed at national level on the other hand, has to be underlined. As a theoretical consequence of this gap, the article suggests to take into consideration the ethical and political value of the supranational level where EU is established. Indeed, such a level would potentially offer strongly different tools, in comparison with those available at a national level, which could turn to be efficient in order to guarantee a management of emergencies not producing, as a side effect, the treason of the principles of the democratic Rule of Law.

Keywords: Rule of Law, security state, power, democracy, EU.

ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

a cura di
*Cattedra di Metodologia della
scienza giuridica, Università LUISS*

In questo numero della rivista, il saggio di Vinicio Busacchi che viene ospitato dalla rubrica “Economie, politiche e società”, mette insieme due aspetti particolarmente rilevanti della società odierna all’insegna di un aspetto unitario: quello della fragilità. Come argomenta Busacchi, infatti, il livello della democrazia non poco dipende dalla robustezza identitaria da leggere come riconoscimento e come lotta per il riconoscimento, rendendo valida anche la reciproca e dunque la fragilità di quest’ultima è capace di restituire una fragilità democratica della quale, in parte, stiamo verificando la consistenza nel tempo attuale.

25

Vinicio Busacchi è professore associato di Filosofia teoretica presso il Dipartimento di Pedagogia, Psicologia e Filosofia dell’Università di Cagliari. I suoi studi si sono concentrati negli ambiti dell’epistemologia, dell’ermeneutica e della teoria della psicanalisi.

Tra le sue pubblicazioni monografiche recenti: *Philosophy and Human Revolution: Essays in Celebration of Daisaku Ikeda’s 90th Birthday*, Newcastle, 2018; *Daisaku Ikeda. Una nuova filosofia dell’azione*. Vol. III, Roma, 2019; *Action, Intersubjectivity and Narrative Identity: Essays on Critical Hermeneutics*, Newcastle, 2019; con G. Martini, *L’identità in questione. Saggio di psicoanalisi ed ermeneutica*, Milano, 2020.

Fragili identità, fragili democrazie

Vinicio Busacchi*

1. A proposito dello scadimento del discorso politico

1.1. “In nome del popolo sovrano”

Ha sempre avuto carattere dilagante e grande forza attrattiva e sovversiva, il discorso ideologico costruito sull’assunto che sia il popolo ad essere, sempre e comunque, il depositario di valori positivi, anzi *totalmente* positivi. Dietro ciò si nasconde una importante e felice verità: di fatto, come dimostra la storia, quando la corruzione dilaga tra i potenti, quando il potere opprime il popolo e l’ingiustizia genera sofferenza e disperazione, immancabilmente, il potere, al popolo ritorna. Il popolo è il vero sovrano. Da un altro lato, il potere che ritorna al popolo significa anzitutto sangue e “teste che rotolano”: le promesse di governo giusto si realizzano generalmente passando per disordini e violenze, per la morte di tanti civili. La storia d’Europa ha rivelato questa verità amara più e più volte. È come una potente eruzione vulcanica, che libera l’immensa forza primigenia della natura oscurando e devastando ogni cosa. La rifondazione può essere difficile e dolorosa, e la rinascita come un’alba anelata quasi invano attraverso momenti tormentosi; e all’arrivo del giorno, ad affacciarsi, potrebbe essere un nuovo Terrore.

Le incognite e i rischi, in tal senso, sono tanti, troppi: è meglio, tendenzialmente, che il popolo non riprenda in mano il potere. Ma come garantire la salute del governo, la corretta rappresentatività e la giustizia? Come scongiurare le derive autoritarie, l’oltraggio ai cittadini, la violenza del potere? E, in definitiva, qual è la miglior forma di governo e di gestione del potere?

Alla luce delle vicende e lezioni tramandateci dalla storia (storia che, come è noto, non ‘tramanda’ semplicemente ‘fatti’, ma descrive e studia la natura umana), la miglior forma pare esser quella della democrazia. Platone si è sbagliato. Eppure, le sue ragioni, ovvero la sua disamina del perché una democrazia sembri destinata a scadere in anarchia (ed aprire,

* Università di Cagliari.

così, le porte alla tirannide), meritano di essere riconsiderate e rimediate, in quanto questo verso sembriamo, oggi come oggi, aver imboccato nuovamente in diverse parti del nostro Vecchio Continente e nel resto del mondo.

Non si fa grande fatica a rilevare il forte indebolimento istituzionale degli ultimi decenni, su scala mondiale, il decadimento del discorso politico e della vita pubblica, la crescente obliquità sociale e il moltiplicarsi di forme di populismo negativo e di politiche *anti-establishment*. Diversi osservatori ed esperti¹, hanno saputo spiegare come questo dinamismo sia stato accelerato – e anche, in qualche modo, esasperato – dalla crisi dei mercati e sistemi finanziari attuali: con fenomeni eclatanti e ‘topici’, come (1) il crollo delle Lehman Brothers nel 2008 (con il suo portato recessivo, abbattutosi contro famiglie, comunità e Stati, rivelatore, una volta di più, della fondamentale irrazionalità e carica distruttiva del postcapitalismo); e, ancora fenomeni eclatanti, come (2) la conseguente, massiccia ricapitalizzazione delle banche, in un quadro e una logica governativa “giustificativamente” (!) indifferente ai casi specifici di rovina, disperazione e fame (i singoli, la gente comune, appunto “il popolo sovrano”). Si è confermata in tutta chiarezza che la vita politica e governativa delle grandi democrazie di oggi non si focalizza e regola su ideali e programmi di *politica sociale* e *cultura civica*. Tutto ruota intorno alla sola economia dei mercati: se crolla l’economia, crolla tutto.

Il ragionamento di fondo, malgrado tutto, “regge”. Perché, per una specie di gioco di specchi, gli individui oggi tendono a ritrovarsi nella configurazione dei valori che è sottintesa in questo sistema. Siamo diventati ‘consumatori’, prima che ‘cittadini’.

Platone, allora, non si è sbagliato. Come è noto, nel libro VIII de *La Repubblica*, Platone individua le radici dello scadimento delle democrazie nell’affermarsi della cultura del benessere e nel decadimento morale e spirituale (specialmente delle giovani generazioni, ma non solo). Gli appetiti – spiega – «si fanno molti e gagliardi» e, con la frequentazione e influenza di compagnie unite per l’analogia attrazione e debolezza, finiscono per impadronirsi «della rocca dell’anima del giovane, vistala vuota di dottrine e nobili studi e veraci ragionamenti, che sono le migliori sen-

¹ Cfr., ad es., C. PIED, *Small town populism and the rise of anti-government politics*, in “*Ethnology*”, 50(1), Winter 2011, pp. 17-41; L. GUIZO, H. HERRERA ET AL., *Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions*, in “*Economic Policy*” 34 (97), 2019, pp. 95-139; B. THIRKELL-WHITE, *Dealing with the banks: Populism and the Public interest in the Global Financial Crisis*, in “*International Affairs*”, 85(4), 2009, pp. 689-711.

tinelle e guardie nell'animo degli uomini cari agli Dei» (*Repubblica*, VIII, 560 b)². Così, queste persone finiscono preda di se stesse, cadono vittima dei loro stessi impulsi, delle spinte più basse e oscure della natura umana (la quale, senza educazione, formazione e guida, indulge all'animalità):

Svuotata quindi e purificata di queste virtù l'anima dell'individuo da loro occupato e iniziato a grandi misteri, vi introducono ormai, fulgide con gran coro e incoronate, la insolenza e l'anarchia, la dissolutezza e l'impudenza, celebrandole e vezzeggiandole, chiamando l'insolenza buona educazione, l'anarchia libertà, la dissolutezza magnificenza, e l'impudenza virile coraggio» (560 d – 561 a).

La vera libertà – grande frutto della vita democratica, fatta di possibilità e di limiti, secondo i diritti e i doveri, secondo responsabilità – si perde. A praticarsi come tale, ma che tale non è, è l'anarchia, ovvero l'erranza in accordo con i soli piaceri e volontà propri,

Dunque ei vivrà così compiacendo giorno per giorno il desiderio che a casaccio gli occorra, ora ubriacandosi al suono dei flauti, e poi bevendo acqua e tenendosi a magra dieta, ora facendo ginnastica, ora oziando incurante di tutto, talvolta persino dandosi l'aria d'occuparsi di filosofia. Spesso prende parte alla vita pubblica, e saltato su dice e fa a vanvera la prima cosa che gli viene in mente: e se lo muove emulazione di qualche uomo di guerra, è trascinato da questa parte, e se di uomini d'affari, da quest'altra. E la sua vita non è governata da ordine e necessità alcuna, ma chiamando una vita simile dolce e libera e beata, questa di continuo egli vive (561 c-d).

29

L'esperienza anarchica della libertà, spiega Platone, non è vera libertà: è pura e semplice affermazione unilaterale di sé, senza senso, senza fondamento. È l'eccesso. E l'eccesso della libertà, «in niente altro sembra convertirsi se non nell'eccesso della servitù, per l'individuo e per lo Stato» (564 a). Questa amorale, debole «razza di uomini [...], oziosi e spenderecci, cui i più animosi capeggiavano e i più fiacchi seguivano» (564 b), non solo favorisce il decadimento sociale e il disordine, ma è facile preda di demagoghi e individui senza scrupoli. Un tiranno può guadagnare seguito e consenso con facilità, «disponendo di una assai docile folla». Egli può rafforzare il proprio potere plagiando la massa, individuando una fonte del male, un nemico, ponendolo all'indice, cacciandolo via con grande scena, e proclamando «cancellazioni di debiti e divisioni di terre» (566 a).

² PLATONE, *La Repubblica*, tr. it. di F. Gabrieli, Firenze, 1994.

Platone descrive il tiranno come l'interprete del sentimento e dei bisogni del popolo: non semplicemente come colui che promette il ripristino dell'ordine e della giustizia, ma come colui che agisce *in nome del popolo sovrano*. L'associazione mentale con numerosi leader politici di oggi risulta facile. Fa così, anche l'aspirante politico-tiranno di oggi: i suoi discorsi, come il suo fare, non rispondono a piani e programmi: sono emozionali, retorici, simbolici. Forse è eccessivo dire così, ma pare occorrergli molto più uno staff esperto in strategie comunicative e mobilitazione del consenso pubblico che esperti di politica, buongoverno e costituzione.

1.2. *La finta partecipazione: la politica nei luoghi della comunicazione*

Pare che l'aspetto della mobilitazione delle emozioni (positive e negative) nutra, in modo diverso, ogni forma di populismo e condotta populista³. Eppure, quelle caratterizzate dalla centralizzazione di una figura di leader paiono rivelare questo tratto in misura maggiore e del tutto peculiare. Questo lo si può osservare bene oggi, ancor più per effetto della larga diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione e partecipazione 'social', da un lato, e di nuovi modi e stili di partecipazione pubblica... "dalla poltrona di casa". Un complesso insieme di fattori – per il quale manca uno studio multidisciplinare completo e approfondito – rivela nuove forme dello stare-con, nuovi meccanismi e stili di interazione e di comunicazione, di costruzione retorico-argomentativa ed espressione emozionale: momenti di scambio piano mescolati a disinibite irruzioni caotiche; ragionamenti argomentati mescolati ad asserzioni frammentarie e volgarità; interventi "a pioggia" (sovente senza moderatori) frammisti con risposte indefinite, estemporanee, puramente reattive; contributi di persone qualificate mescolati a predicazioni di "esperti" non-esperti (non di rado in un crescendo di aggressività e bassura).

Questo resta, comunque, tema di grande complessità, e andrebbe affrontato con uno studio capace di rilevare, in dettaglio, tanto le criticità quanto i punti di forza delle realtà comunicative e 'social' del web – per altro, tutto ciò andrebbe inquadrato tematizzando le trasformazioni della società moderna: la globalizzazione della comunicazione, la nuova dia-

³ Rimanda al numero speciale sul populismo della rivista *Critical Hermeneutics*: L. A. UMBELINO, V. BUSACCHI (a cura di) *[Re-]defining Populism* «Critical Hermeneutics. Biannual International Journal of Philosophy», vol. 3, special, May, 2019.

lettica pubblico/privato, le nuove dimensioni della sfera pubblica⁴ ecc. A ogni modo, qui ci interessa unicamente rimarcare come, oggi, sempre più il confronto pubblico corra sui media e nuovi media; e come ciò – promessa di libera e diretta partecipazione di *tutti* alla vita democratica – si stia dimostrando *anche* terreno che amplifica l’impatto dei discorsi demagogici, sovversivi, che promuove atteggiamenti antisociali e conduce, in definitiva a un degrado della vita civica e politica. Non di rado il senso di appartenenza *al popolo del web* precede quello di appartenenza *alla propria comunità*. Si può avere un seguito di migliaia di ‘amici’ e ‘followers’ in rete ed essere, contemporaneamente, dei disadattati e isolati sociali nella realtà comunitaria ove si abita e vive.

Ritornando al discorso della partecipazione politica rileviamo, tra le diverse cose, il progressivo affermarsi di istituzioni non-istituzionali per l’esercizio politico⁵. (E, da sempre, come sappiamo, il tiranno tenta di scavalca le istituzioni per parlare alla folla...). Il problema della graduale trasformazione dei “luoghi” della comunicazione pubblica in “luoghi” della partecipazione politica e, ancor più, della deliberazione politica, è problema da trattare e approfondire adeguatamente. Si tratta di questione da qualificare per quel che è: può, sulle prime, apparire del tutto legittima e anzi auspicabile, ma questa mescolanza presenta un carattere strutturalmente antidemocratico. Lo aveva già messo in evidenza Max Weber ne *La politica come professione* (1919). In misura crescente, l’uomo politico di oggi fa politica attraverso i mezzi della scrittura e dei discorsi pubblici⁶: il suo ambito d’azione è sempre meno il parlamento e sempre più la piazza (oggi, i *media*); i suoi interlocutori sono sempre meno i parlamentari e sempre più l’opinione pubblica. In uno scenario di tendenziale degrado politico, Weber sviluppa un’analisi e un ragionamento importanti per definire la pratica politica come professione e il profilo stesso del politico professionista. A suo modo di vedere, la pratica non può essere temporalmente limitata: il politico riesce a portare a maturazione capacità e qualità attraverso l’esperienza continuativa, a partire da date disposizioni e attitudini personali. Il discorso dell’*impegno pro-*

⁴ La letteratura, su questi temi, è molto ampia. Tra le pubblicazioni nazionali con più ampia e documentata trattazione, si segnala D. BENNATO, *Sociologia dei media digitali*, Roma-Bari, 2011. Tra le pubblicazioni internazionali, segnaliamo l’interessante opera di JOHN B. THOMPSON, *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*, Cambridge, 2011.

⁵ Si veda, al riguardo, l’ottimo saggio di Alessandro Dal Lago: *Populismo Digitale*. Milano, 2017.

⁶ M. WEBER, *La scienza come professione / La politica come professione*. Trad. it. di P. Rissi e F. Tuccari, Milano, 2006, [pp. 49-135], p. 79.

fessionale del politico risulta profondamente intrecciato al discorso della *tensione etica* – sia per governare interiormente le spinte egocentriche e autoritarie, e condursi con equilibrio tra ragione e passione, sia per confrontarsi responsabilmente con il potere, ovvero per gestirlo. La politica come professione è questione di testa ma non è questione puramente intellettuale; domanda distacco da ogni coinvolgimento emotivo ma non è fredda tecnica. Essa è questione di impegno pubblico ma il politico deve fuggire la piazza (*i media*), dominare il bisogno di porre se stesso in primo piano, e nel modo più visibile possibile.

Così pensa Weber. È chiaro che il corrente, massivo esercizio della politica nei luoghi della comunicazione non riflette solo quella “mancanza di distanza” denunciata da Weber, ma il vuoto etico e la spregiudicatezza del politico di oggi. L’agire di questo “libero uomo politico” deve *a fortiori* radicarsi nella vanità e nell’emotività: chiaramente l’aspirazione al potere sarà tendenzialmente guidata dall’istinto di potenza piuttosto che dalla vocazione etica, dal motivo civico e dal senso di responsabilità.

2. Dalla differenza all’indifferenza; dall’indifferenza alla violenza

32

2.1. *L’ombra dietro le lotte per il riconoscimento*

Il discorso del riconoscimento si è oramai radicato non solo nel tessuto comunicativo e riflessivo dell’opinione pubblica e del dibattito politico, ma forma una cornice di importanti riferimenti simbolici e valoriali tanto in termini di senso, aspirazione e soddisfazione personali quanto in termini di visione civica, sociale ed etica di carattere generale. Esso ha assunto un tale valore paradigmatico che autori come Charles Taylor – iniziatore, col suo *The Politics of Recognition* (1992), delle riflessioni nel campo della filosofia politica e della teoria politica – hanno definito il riconoscimento un «bisogno vitale umano» (*vital human need*)⁷, dunque ben più di una prospettiva culturale e di un paradigma. Qualcosa di radicato nella psicologia e nella realtà psicosociale degli individui. In effetti, un approfondimento della psicologia del riconoscimento rileva l’importanza e complessità, in ogni fase della vita del soggetto, della dialettica intrapsichica tra spinte pulsionali e spinte motivazionali, culturalmente disciplinate, tra orientamento emancipativo e movimento regressivo. Un approfondimento sociologico del riconoscimento rimarca la centralità dell’altro e dei dinamismi dell’intersoggettività nei processi di emancipazione. Infine, un’indagine in chiave politica del riconoscimento rivela

⁷ C. TAYLOR ET AL., *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994, p. 26.

tutta l'attualità e pregnanza di questo termine, e quanto dal riconoscimento dipenda la stabilità, il progresso e la sicurezza degli individui e delle comunità⁸. Secondo autori come Simon Thompson la teoria politica del riconoscimento ha molto da dire a proposito dei caratteri e del funzionamento della politica contemporanea. Di fatto, essa ci aiuta a inquadrare (1) il significato sotteso alle politiche dell'identità e della differenza, (2) gli aspetti positivi e le intrinseche criticità del dibattito sul multiculturalismo, (3) le nuove forme di partecipazione politica e di attivismo e (4) le motivazioni ispiratrici di fondo, giustificative (emancipazione, questione dei diritti ecc.)⁹. E, ancora, potremmo aggiungere, ci aiuta a inquadrare (5) le nuove espressioni di populismo e (6) le nuove formule argomentative, comunicative, persuasive, cooptative ad esso connesse.

Per studiosi come Charles Taylor, Axel Honneth e Nancy Fraser la politica contemporanea non ruota più intorno a questioni di classe, né essa fa del tema dell'equità un motivo valoriale e pratico prioritario. Il tema identitario, la questione della differenza e del riconoscimento pervadono il discorso pubblico in senso ampio, secondo l'accezione più trasversale – trattando di cultura e di differenza etnica, di diritti umani e di norme, di parità di genere e (più ampiamente) di gender, di valori e di “fedi”. Entra in campo il tema del relativismo culturale, chiaramente intrecciato al discorso del multiculturalismo (che è ‘culturale’ in senso ampio, ovvero inclusivo della sfera morale, valoriale ecc.). In un certo senso, il discorso del relativismo si offre come la modalità più appropriata di “risposta” aperta, mediativa e pacificativa a quel processo (oramai irreversibile) di multiculturalizzazione delle nostre comunità. Nei fatti, però, esso ha contribuito a infiammare la dialettica contrappositiva, con espressioni-rigurgiti del vecchio imperialismo culturale, di reazioni nazionalistiche, xenofobe, di arroccamenti dogmatico-ideologici (del genere “extra ecclesiam nulla salus”) e via discorrendo. Se anarchismo e totalitarismo costituiscono il contraltare politico del relativismo culturale, fanatismo e dogmatismo ne formano il contraltare sul piano valoriale e morale più profondo. La diversificazione dei nostri grandi centri urbani pone sfide di coesistenza non solo in virtù della differenziazione dei bisogni sociali in termini di servizi, spazi, stili di vita e forme di socialità. Il problema centrale è proprio quello identitario. Taylor ha colto con estrema precisione

⁸ Cfr. V. BUSACCHI, *The Recognition Principle*, Newcastle (UK), 2015.

⁹ Cfr. S. THOMPSON, *The Political Theory of Recognition: A Critical Introduction*, Cambridge, 2006, p. 186 ss.

il fatto che tale problematica del riconoscimento sia andata crescendo oggi come problematica indentitaria in virtù della maggiore attenzione, tutta moderna, determinata dal nodo del valore dell'identità personale (la sua unicità, la sua dignità, i diritti del singolo). Taylor lo definisce, a ragione, «fatto nuovo» della contemporaneità.

Da un lato, la sfida del multiculturalismo riguarda il 'riconoscimento egualitario delle parti nell'affermazione delle specificità' – una sfida in cui, il discorso dei diritti etnici tende a saldarsi a quello dei diritti umani universali. Da un altro lato, la questione del riconoscimento si è articolata e approfondita portandosi ben oltre i dilemmi e le sfide della convivenza tra diverse culture ed etnie: numerosissimi i gruppi e movimenti che lottano su “variazioni tematiche” riconducibili a natura, alimentazione, ambiente, economia, gender, bioetica (pro-/contro-), sperimentazione, legalizzazione (sostanza o pratiche), generazioni future e via discorrendo.

Ancora, da una parte, il riconoscimento è un fatto legato al progresso sociale e alle nuove forme, espressioni e realtà di vita politica e comunitaria, da un altro lato esso è diventato il fulcro del discorso politico, e il “motore” fondamentale alla base dell'impegno civico e della militanza. Il singolo come la massa si mobilita per il riconoscimento.

34

La politica si è “ridotta” a questione riguardante i propri diritti. Punto.

Il “fatto nuovo” ha un doppio volto: positivo e negativo. ‘Positiva’ è la caratteristica di una partecipazione politica motivata da ragioni morali e di diritto. Le lotte per il riconoscimento possono ingenerare nuove tensionalità e criticità ma, in linea generale, sono una promessa di emancipazione sociale e civica. Dal secondo dopoguerra in poi, i movimenti di lotta contro la segregazione razziale o movimenti per i diritti civili, i movimenti femministi per la parità dei diritti ed emancipazione delle donne, i diversi movimenti collegati a tematiche relative ai diritti umani, i movimenti pacifisti e via discorrendo hanno ampiamente dimostrato ciò.

‘Negativa’, invece, è la nuova tipologia di cittadino che sembra andare profilandosi: sempre più consapevole dei *propri diritti* ma sempre meno attento e sensibile al discorso dei *propri doveri*; sempre più focalizzato su se stesso, sulla significatività e “sacralità” delle lotte del proprio gruppo (“contro tutto e tutti”), e sempre meno preoccupato delle *ragioni altrui*, dei *diritti altrui*, delle motivazioni *altre* in generale. Portatore di istanze unilaterali, poco disposto al vero dialogo e a tollerare il contraddittorio e la limitazione, il nuovo cittadino va assomigliando all'uomo della “libertà anarchica” di cui ci parla Platone.

Trasgressore? Di risposta a una simile accusa, verosimilmente il “nuovo cittadino” punterebbe il dito contro la legge. «La legge [...] provoca l'ira; al contrario, dove non c'è legge, non c'è nemmeno trasgressione» (Rm 4, 15).

2.2. “L'usura della tolleranza e la resistenza dell'intollerabile”

Insomma, dietro la cultura civica sottesa alle diverse lotte per il riconoscimento pare intrecciarsi la spinta crescente al misconoscimento dell'altro – sia esso lo straniero, sia esso il membro del gruppo opposto (o semplicemente diverso), sia esso un ideale o principio non gradito, una istituzione ecc. Così, abbastanza paradossalmente, la diffusione della cultura della lotta per il riconoscimento sembra portare un elemento di regresso rispetto a quella cultura della tolleranza, ovvero della «rinuncia alla violenza e alla presunzione della verità totale»¹⁰, guadagnata in epoca moderna, nell'Europa delle guerre di religione. Come giustamente evidenzia Ricœur, l'acquisizione della tolleranza è stata ed è

la conquista di una virtù: una virtù individuale e una virtù collettiva, niente di meno che il frutto di un'ascesa nell'esercizio del potere. Infatti, la vittoria sull'intolleranza è una vittoria su un principio forte della natura umana, vale a dire la tentazione per chiunque abbia un briciolo di potere – o un grande potere – di imporlo agli altri¹¹.

35

Prosegue ancora Ricœur (mettendo a fuoco la questione del potere):

Ogni potere, in questo senso, è potenzialmente un “potere su”. Tentazione, tentativo di imporre agli altri le proprie credenze, le proprie convinzioni, il proprio modo di condurre la vita, dal momento in cui si ritiene tutto ciò il solo modo valido e legittimo. Ora, se l'intolleranza trova le sue armi nel “potere su”, essa è giustificata da coloro che la esercitano con la presunta legittimità proveniente dalla credenza e dalla convinzione. A sua volta, questa presunzione di legittimità risulta dalla disapprovazione delle credenze, delle convinzioni, dei modi di vivere opposti o semplicemente differenti¹².

Quando la domanda di riconoscimento diventa unilaterale e cieca, la forma che assumono gli atteggiamenti e le dinamiche risultano del tutto accostabili all'esercizio attivo dell'intolleranza (esercizio che non neces-

¹⁰ P. RICŒUR, *Il dialogo delle culture. Il confronto dei patrimoni culturali*, in “Il Protagora”, 34, sesta serie, n. 17 (gennaio-giugno 2012), [pp. 15-19] p. 16.

¹¹ *Ivi*, pp. 15-16.

¹² *Ivi*, p. 16.

sariamente, per dirsi ‘violento’, deve condurre a spargimento di sangue).

Non è sempre facile, comunque, valutare i fenomeni e le dialettiche in campo, determinare il limite tra domanda e lotta legittima, da una parte, e risposta contraria di contrapposizione, contenimento, limitazione, censura. Un punto, però, pare decisivo, e valere come chiaro discrimine: quando da una parte o dall’altra si esercita la violenza e la dialettica delle forze in campo evolve verso il “crescendo” o la “spirale” della violenza e del reciproco danneggiamento, allora è il basso meccanismo dell’intolleranza, del “potere su” a muovere, orientare e guidare.

Ritorniamo, così, al problema del rapporto con il potere e della gestione del potere. La lezione weberiana ci pare al riguardo chiara e illuminante: il politico (e, per estensione, il leader di movimento e il cittadino) può governare il potere esclusivamente governando se stesso. Poiché si tratta di una sfida civica e al contempo etica, essa si configura ad un tempo come questione di responsabilità e di maturità umana.

Non siamo, in definitiva, troppo distanti da quanto lo stesso Platone spiega e illustra nella *Repubblica*: la fragilità della democrazia è intrinseca alla democrazia in quanto tale, ma la sua “tenuta qualitativa” e potenziale “longevità” dipendono dalla qualità e maturità degli individui, dei cittadini. Di fatto, quest’opera platonica può interpretarsi non semplicemente come un’opera politica, ma come una *paideia*, ovvero un *sistema educativo*. La verità e validità del suo insegnamento trova ragione nel fatto che anche l’uomo è *fragile*; che questa fragilità gli è intrinseca – appunto, in quanto uomo – e che il processo educativo e formativo (culturale, civico, sociale) gli è di fondamentale importanza.

A ben vedere, *nasciamo* individui, ma *persone* lo diventiamo. È su questo processo del diventare persone che si gioca la scommessa etico-emanzipativa del maturare come soggetti morali e come cittadini responsabili.

3. Dell’uomo capace

In questo discorso ci risulta di particolare opportunità richiamare la filosofia dell’uomo capace sviluppata da Ricœur – filosofia strettamente collegata, come vedremo, al tema del riconoscimento e alle chiavi di volta della responsabilità e del processo emancipativo. Questa filosofia costituisce una delle risposte più profonde e convincenti alle diverse posizioni “in guerra” in materia di identità personale – posizioni scettiche (“l’identità personale è una *fiction* socialmente utile”), posizioni riduzionistiche (“io sono il mio cervello”), posizioni antisostanzialiste (“l’identità è illusione, fantasia, rappresentazione”), posizioni nichilistiche (“il

soggetto non esiste”, “il soggetto non ha senso”), posizioni decostruzioniste o disfattiste (l’identità è “progetto libero”, “fenomeno del linguaggio”, l’uomo è “un concetto”)¹³.

È in epoca matura che Ricœur sviluppa questa filosofia dell’uomo in quanto *homo capax*. Nodo chiave la nozione di *identité narrative*, abbozzata dal filosofo francese nelle conclusioni generali della trilogia di *Tempo e racconto* (1983-1985) e approfondita nel capolavoro *Sé come un altro* (1990). Spiega, al proposito, Ricœur:

senza il soccorso della narrazione, il problema dell’identità personale è (...) votato ad una antinomia senza soluzione: o si pone un soggetto identico a se stesso nella diversità dei suoi stati, oppure si ritiene, seguendo Hume e Nietzsche, che questo soggetto identico non è altro che una illusione sostanzialista, la cui eliminazione lascia apparire solo un puro diverso di cognizioni, di emozioni, di volizioni. Il dilemma scompare se, all’identità compresa nel senso di un medesimo (*idem*) si sostituisce l’identità compresa nel senso di un se stesso (*ipse*); la differenza tra *idem* e *ipse* non è altro che la differenza tra una identità sostanziale o formale e l’identità narrativa¹⁴.

Attraverso la distinzione tra identità *idem*- e identità *ipse*-, Ricœur veicola l’idea che il sé della conoscenza di sé sia il risultato del gioco soggettivo tra autorappresentazione e autoriflessione, ovvero il risultato di una vita “sottoposta ad esame” (in senso socratico). L’identità umana si esprime su più dimensioni, in particolare attraverso due differenti esperienze di relazione al tempo: il *carattere* e la *promessa*¹⁵. La funzione narrativa opera come mediatore tra queste dimensioni o piani: biologico-corporale (sul quale si radica il carattere individuale) ed esistenziale (sul quale si radicano le disposizioni valoriali, etiche, motivazionali). Nei fatti, la narrazione è via maestra non semplicemente per “raccontare” le proprie vicende ma per rendere in unità narrativa una esistenza, ossia per dire la storia di una vita. Con la narrazione l’esistenza viene e sperimentarsi come un tutto riconfigurato, come una storia appunto: gli avvenimenti, le nostre azioni e scelte, esperienze e vissuti si riordinano e coordinano secondo le logiche della tessitura narrativa. Noi stessi diventiamo *personaggi* della nostra esistenza raccontata, della storia della nostra vita; ed

¹³ Cfr., V. BUSACCHI, G. MARTINI, *L’identità in questione*, Milano, 2020.

¹⁴ P. RICŒUR, *Tempo e racconto III*, Milano, 1988, pp. 375-376.

¹⁵ Cfr. P. RICŒUR, *Soi-même comme un autre*, Paris, 1990, p. 143 (tr. it., *Sé come un altro*, Milano, 1993).

entro essa ogni altra figura assume una configurazione e ruolo nel quadro della narrazione. In quanto *creatori di senso*, noi possiamo e sappiamo reinterpretare la nostra vita e i diversi avvenimenti: nei fatti, riscriviamo il nostro passato gli conferiamo il significato più proprio. Attraverso il racconto di sé e la riconfigurazione interpretativo-narrativa delle proprie vicende, i fatti vissuti sono consapevolmente/inconsciamente rimodulati e reindirizzati. Con ciò non si viola alcun principio di verità e di oggettività, giacché a risultare pregnante e determinante, nella realizzazione di un'esistenza non è l'oggettività ma l'oggettivazione, non è la verità ma il senso. Quella stessa filosofia dell'uomo capace descritta da Ricœur in *Sé come un altro* è riproposta nei *Percorsi del riconoscimento* (2004). Di fatto, ne è il fulcro. Egli ne analizza fenomenologicamente i caratteri costitutivi, presentando «i poteri» dell'identità personale umana: poter parlare, poter agire, poter raccontare/raccontarsi, potersi considerare responsabili delle proprie azioni. Sui primi tre caratteri si sviluppano riflessioni di risposta, rispettivamente, alle domande “Chi parla?”, “Chi agisce?”, “Chi racconta?”. Sull'ultimo, invece, si sviluppa un ragionamento di marca etica o, meglio, etico-giuridica a partire dal dilemma “Chi è responsabile, che è capace di imputazione?”.

Non è, comunque, solo quest'ultimo carattere e piano di discorso a spiegare il legame stretto con la questione ‘riconoscimento’. Infatti, la filosofia dell'uomo capace inquadra il processo del diventare persone nella doppia prospettiva della crescita-maturazione soggettiva e della formazione ed emancipazione civica, sociale ed etica. Il diventare persone risulta frutto continuativo di un doppio movimento processuale: verticale, in quanto siamo soggetti di coscienza, volontà e motivazione in perpetua dialettica tensionale “contro” la nostra natura, le nostre spinte pulsionali, il nostro inconscio, la nostra infanzia; orizzontale, in quanto siamo soggetti di relazione (famiglia, comunità, società), in quanto siamo esseri storici, morali, civili... nel mezzo di perpetue spinte e oscillazioni culturali, valoriali, motivazionali.

Conclusioni

Alla luce di questa visione emerge con chiarezza che la questione del riconoscimento è anche questione di emancipazione, e che qualunque dilemma circa il limite e la possibilità chiama in campo il dilemma etico e il discorso della maturità morale, ovvero della responsabilità – o (1) capacità di autocontrollo e autolimitazione e (2) capacità di gestione ed esercizio equilibrato.

Come osserva Ricœur, sulle prime, stando alla filosofia dell'uomo capace, parrebbe che le capacità costitutive, per attuarsi e (per così dire) produrre frutti, non implicino – in quanto, appunto, 'costitutive' – una domanda di riconoscimento da parte di altri. Invece, ognuna di esse possiede, al contempo, questo carattere di indirizzo all'altro:

il discorso è indirizzato a qualcuno capace di rispondere, di domandare, di entrare in una conversazione e in un dialogo. L'azione si fa con degli altri agenti, che possono aiutare o ostacolare; il racconto riunisce una molteplicità di protagonisti in un unico intrigo; una storia di vita si compone con una moltitudine di altre storie di vita; quanto all'imputabilità, spesso suscitata dall'accusa, essa mi rende responsabile davanti agli altri; più strettamente essa rende il potente responsabile del debole e del vulnerabile. Infine, la promessa chiama in causa un testimone che la riceve e la registra; ancora di più, essa ha per finalità il bene dell'altro, se essa non mira al danno e alla vendetta¹⁶.

I veri aspetti di cui difettano le implicazioni intrinseche dell'altro nei poteri soggettivi sono la mutualità e la reciprocità. Queste non sono tendenzialmente realtà e dimensioni costitutive dell'uomo in quanto *individuo*, ma esito possibile del diventare e vivere come *persone*.

«Questa mutualità non è data spontaneamente, è per questo che è richiesta; e questa richiesta non procede senza conflitto e senza lotta»¹⁷. Lotta e conflitto che può raggiungere gradi considerevoli di misconoscimento nel disprezzo e nell'umiliazione, nella squalifica sociale e nella negazione dei diritti, nella prevaricazione e nella violenza. D'altra parte, vi è un motivo fortemente positivo nel rilevare la semplicità col quale il simile può *naturalmente* riconoscersi nel simile. Questo è un fatto accreditato anche dal senso di insoddisfazione (e, aggiungiamo, infelicità) che lascia il riconoscimento ottenuto nel sangue. Osserva acutamente Ricœur, e con questa citazione concludiamo:

Ravvisiamo questo sospetto nell'insoddisfazione in cui ci lascia la pratica della lotta: la domanda di riconoscimento che vi si esprime è insaziabile: quando saremo sufficientemente riconosciuti? In questa ricerca c'è una sorta di cattivo infinito. Ora, è anche un fatto che noi facciamo esperienza di un riconoscimento effettivo in modo pacifico. Il modello si ritrova nella pratica di scambio cerimoniale dei doni nelle società arcaiche. Questo scambio ritualizzato non si confonde con lo scambio commerciale che

¹⁶ P. RICŒUR, *Diventare capace, essere riconosciuto*, in "Il Protagora", 34, sesta serie, n. 17 (gennaio-giugno 2012), [pp. 25-29] pp. 26-27.

¹⁷ *Ivi*, p. 27.

consiste nel comprare e vendere in accordo con un contratto di scambio. La logica dello scambio di doni è una logica della reciprocità che crea la mutualità; essa consiste nell'invito "a restituire a propria volta", contenuto nell'atto del donare¹⁸.

Bibliografia

- BENNATO D., *Sociologia dei media digitali*, Roma-Bari, 2011.
- BUSACCHI V., *The Recognition Principle*, Newcastle (UK), 2015.
- BUSACCHI V., MARTINI G., *L'identità in questione*, Milano, 2020.
- DAL LAGO A. : *Populismo Digitale*, Milano, 2017.
- GUIISO L., HERRERA ET AL. H. , *Global Crises and Populism: The Role of Eurozone Institutions*, in «Economic Policy» 34 (97), 2019, pp. 95-139.
- PIED C., *Small Town Populism and the Rise of Anti-government Politics*, in «Ethnology», 50(1), Winter, 2011, pp. 17-41.
- PLATONE, *La Repubblica*, tr. it. di F. Gabrieli, Firenze, 1994.
- RICŒUR P., *Il dialogo delle culture. Il confronto dei patrimoni culturali*, in "Il Protagora", 34, sesta serie, n. 17 (gennaio-giugno 2012), pp. 15-19.
- RICŒUR P., *Tempo e racconto III*, Milano, 1988.
- RICŒUR P., *Sé come un altro*, Milano, 1993.
- RICŒUR P., *Diventare capace, essere riconosciuto*, in "Il Protagora", 34, sesta serie, n. 17 (gennaio-giugno 2012), pp. 25-29.
- TAYLOR ET AL. C. , *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*, Princeton, 1994, p. 26.
- THIRKELL-WHITE B., *Dealing With the Banks: Populism and the Public Interest in the Global Financial Crisis*, in «International Affairs», 85(4), 2009, pp. 689-711.
- THOMPSON J. B., *The Media and Modernity: A Social Theory of the Media*, Cambridge, 2011.
- THOMPSON S., *The Political Theory of Recognition: A Critical Introduction*, Cambridge 2006, p. 186 ss.
- UMBELINO L. A., BUSACCHI V. (a cura di) *[Re-]defining Populism* «Critical Hermeneutics. Biannual International Journal of Philosophy», vol. 3, special, May 2019.
- WEBER M., *La scienza come professione / La politica come professione*. Trad. it. di P. Rissi e F. Tuccari. Milano, 2006, pp. 49-135.

Abstract

La lotta per il riconoscimento costituisce una pietra miliare del nuovo funzionamento dinamico della politica contemporanea e della vita sociale (problemi di riconoscimento in una società multiculturale, lotte per il riconoscimento di individui e gruppi identitari

¹⁸ *Ivi*, p. 28.

ecc.). Sempre più la stabilità, il progresso e il benessere degli individui e delle comunità dipende dal riconoscimento. Tuttavia, c'è una sorta di “lato oscuro” dietro questa logica pervasiva del riconoscimento, il quale riflette il motivo dell'attuale affermazione del populismo e del generale indebolimento del discorso politico contemporaneo. Per l'autore – che discute alcuni aspetti della filosofia di Platone, Weber e Ricoeur, siamo di fronte a una questione di carattere essenzialmente morale e antropologico: di fatto, più gli individui sono deboli, e meno la democrazia sarà forte.

Parole chiave: democrazia, identità personale, populismo, riconoscimento, responsabilità.

Abstract

The struggle for recognition identifies a cornerstone of the new dynamic functioning of contemporary political and social life (problems of recognition in a multicultural society, struggles for recognition of individuals and identitarian groups etc.). More and more the stability, progress and well-being of individuals and communities depend upon recognition. However, there is a kind of “dark side” beyond this pervasive logic of recognition which mirrors the current rise of populism and a general weakness in contemporary political discourse. For the author – who discusses some aspects of Plato, Weber and Ricoeur's philosophies, this is essentially a moral and anthropological question: in fact, the more individuals are weak, the less their democracy is strong.

Keywords: democracy, personal identity, populism, recognition, responsibility.

LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

a cura di
ICROS
Università Bocconi, Milano

In questo fascicolo, la rubrica propone l'intervista che Antonio Parenti ha rilasciato alla Rivista nel mese di agosto.

Parenti discute alcuni dei temi caldi dell'attuale situazione europea: dalla crisi sanitaria che ha consentito una risposta europea importante, agli scenari che si aprono con la Conferenza sul futuro dell'Europa, alle prospettive geopolitiche internazionali.

43

Antonio Parenti è attualmente capo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea; alto funzionario, ha maturato una grande esperienza nei temi del commercio internazionale, degli affari economici ed europei. Alla nomina di giugno 2020 che lo ha riportato in Italia, dirigeva la sezione Affari economici, commercio e sviluppo della Delegazione dell'UE presso le Nazioni Unite.

Tra le sue pubblicazioni: *Il WTO*, Bologna, 2009; *A taxing 16-year marathon* in "The Moscow Times", July 2nd 2009; *To do or not to do: Russian practices and temptations in the field of subsidies on the eve of the accession to the WTO*, in *WTO and Subsidies: an International Law Analysis*, Claudio Dordi and David Luff (Eds), Oxford; *Are Russian trade defence measures targeting Europe?* in "Journal of Law and Economics in International Trade", Volume 2, n. 1, December, 2005; *Moving closer together: Russia and the EU begin to walk in step*, in "Russian Investment Review", Summer Issue, Vol.3, No2, 2004; *Basel II in EU legislation: Impact on the Russian banking system*, in *The new capital accords\Basel II and the European capital adequacy directive: Conference materials*, European Financial and Banking Academy, Brussels, 2004; *Accession issues for Asian countries*, in *Progressing towards the Doha De-*

velopment Agenda: selected papers on trade and development research issues for Asian countries, Inama and Xuto (eds.), Bangkok, 2003; *Storia e organizzazione dell'OMC*, in *L'OMC da Punta del Este a Doha: ultima fermata Cancun, Volontari e terzo mondo*, numero speciale, Vol 3, 2003; *La conferenza ministeriale di Doha e il dopo Doha*, in *Commercio internazionale sostenibile? Wto e Unione europea*, Lucia Serena Rossi (ed.), Bologna, 2003; *La riforma istituzionale del WTO*, in *Il Wto e la quarta conferenza ministeriale: quali scenari*, I. Falautano - P. Guerrieri (eds.), Quaderni IAI, Roma, 2001; *Accession to the World Trade Organisation: A legal analysis*, in "Legal Issues of Economic Integration", Vol 27, issue 2, 2000; *Il Millenium Round: Una prospettiva europea*, in *Il Millenium Round, il WTO e L'Italia*, I. Falautano - P. Guerrieri (eds.), Quaderni IAI, Roma, 1999; *Looking forward: The European Union's quest for the Millenium Round*, in *International Trade Law on the 50th Anniversary of the Multilateral Trade System*, Paolo Mengozzi (ed.), Milano, 1999.

Tre domande sull'Unione europea ad Antonio Parenti

Daniele M. Cananzi*

– *La sua nomina a Capo della Rappresentanza in Italia della Commissione europea è coincisa con uno dei periodi più complicati della storia europea, dal dopoguerra in poi. Un periodo per descrivere il quale si è impiegato il lessico bellico. La crisi sanitaria innescata dal Covid-19 è forse una di quelle crisi, come diceva Jean Monnet, attraverso le quali l'Europa si fa. Come vede l'attuale situazione interna all'Unione Europea?*

–**A.P.:** Io partirei proprio da questa frase di Jean Monnet col rischio di apparire eretico, per dire che forse è tempo di superare Jean Monnet. Beninteso, Jean Monnet ha perfettamente ragione; ha ragione non solo perché è stato padre fondatore dell'Unione europea ma anche perché oggettivamente aveva capito perfettamente quali sono i problemi che esistono per una vera integrazione europea e delle politiche europee. Forse però il problema è che in Europa negli ultimi settant'anni abbiamo risposto a crisi ma non abbiamo previsto crisi, né siamo riusciti ad *anticiparle gestendole*.

È vero che queste sono state spesso crisi esogene, e – ancora una volta – a questo tipo di crisi si riferiva Jean Monnet. Però è anche vero che l'UE, ed è stato palese in questi ultimi vent'anni, abbia fundamentalmente scelto un cammino intergovernativo; un cammino che richiede un'unanimità che era difficile a nove, complicata a dodici e poi a quindici, e sta diventando estremamente complicata (non impossibile ma complicata) a ventisette, nell'attuale composizione. Una modalità che porta in sé il seme dell'insoddisfazione delle persone perché, di fronte alle grosse sfide mondiali, la costruzione europea ha fatto sì che molti poteri siano rimasti fundamentalmente poteri di coordinamento e ciò non permette di far fronte alle sfide che dobbiamo affrontare.

La pandemia è stata, credo, l'esempio più chiaro di tutti. Non esiste una politica sanitaria europea; esiste una politica di coordinamento che

* Università Mediterranea di Reggio Calabria.

viene fatta a livello europeo e questo ha portato a delle difficoltà molto chiare nei primi tempi. A queste difficoltà si è data una risposta, all'inizio, che è stata una risposta ferma e risoluta su quelle che sono le competenze strette dell'Unione europea, la libera circolazione delle merci, dei cittadini, ma soprattutto delle merci. E, poi, si è attivata la risposta verso aree che normalmente non sono compito dell'UE: il procurarsi a livello internazionale materiale sanitario, il facilitare il trasporto di malati da una parte all'altra dell'Europa là dove vi è stata la necessità di sopperire a mancanze a livello nazionale.

È dunque vero che, ancora una volta, abbiamo fatto fronte ad una crisi e stiamo avanzando grazie ad una crisi, dunque il pensiero di Jean Monnet si è dimostrato corretto; però è altrettanto corretto che, se guardiamo i risultati dell'Eurobarometro di quest'anno – stiamo parlando di un sondaggio effettuato nel corso del mese di luglio 2020 – ed anche considerando che non era ancora completato il processo di definizione del *Next Generation EU*, notiamo in Italia, e non soltanto in Italia, una forte preoccupazione nei confronti di quello che è il futuro dell'Europa. E ci sono tante ragioni per questo: ad esempio il fatto che molte dazioni previste avranno dei tempi più lunghi per mettersi in moto.

46

Ecco perché credo che sia anche giunto il momento di effettivamente guardare agli ultimi vent'anni con un occhio critico e prendere atto che un eccesso di politiche di coordinamento estremamente sfilacciate hanno reso l'Europa nel suo complesso e gli Stati membri, nello specifico, in realtà molto più deboli di fronte ad un mondo che si è fatto più complicato di prima.

Attenzione a non fraintendermi, però. Lo stato dell'Europa, in assoluto, gode di una salute, mi si consenta un termine forse non troppo adatto di questi tempi, in realtà molto migliore di quello che si potrebbe pensare. Economicamente ha un debito pubblico globale molto limitato soprattutto rispetto agli Stati Uniti; ha una moneta forte; ha una economia performante sia per quanto riguarda i servizi sia per quanto riguarda l'industria stessa. L'Europa ha un deficit soprattutto con la Cina a livello globale. Certo, mancano gli unicorni come Amazon e Google, però molti dei prodotti che Amazon vende sono prodotti in Europa, non sono fatti tutti in Cina.

L'Europa non è che messa male, al contrario penso sia messa piuttosto bene, però continua ad essere un'Europa che rischia di essere il vaso di cristallo in un negozio dove circolano elefanti.

C'è bisogno di cambiare, di comprendere quali sono i meccanismi dell'UE e di vedere come meglio adattarli in un mondo dove l'Europa

deve fare maggiore affidamento su se stessa per difendere i suoi cittadini e i suoi valori fondamentali.

- Lo scenario che lei ha descritto è impeccabile. E questo ci porta allora al futuro. La Conferenza sul futuro dell'UE, lanciata in un primo momento da Macron, 'rischia' di diventare il momento di riflessione al quale faceva riferimento lei. Una Conferenza per ripensare il progetto europeo, riqualificarlo e adeguarlo nei tempi. Ed in questo caso, secondo lei, che direzione potrà prendere la Conferenza e dunque quali scenari si apriranno per il dopo. Ci sarà un intervento sulle competenze? Si riuscirà a riformulare il progetto dando più capacità di intervento alla Commissione europea, ad esempio?

-A.P.: "The long and the short answer", come dicono gli americani a questo riguardo è che non lo so; nel senso che quello che sta uscendo come prospettiva per la Conferenza europea sul futuro dell'Europa e quello che potrà in realtà uscire dalla Conferenza stessa è ancora tutto, non dico da scrivere, ma da verificare. Questo tipo di Conferenze possono essere lanciate con alcuni parametri e questi parametri possono essere modificati in corso d'opera.

Io non so se questa conferenza sarà prodromica ad un cambiamento importante dei Trattati oppure no. Visto il modo in cui funzioniamo e funziona l'Europa, francamente, se non vi saranno delle riforme anche dei Trattati non so quale tipo di risultato concreto si potrebbe ottenere.

Io mi attendo che dalla conferenza escano delle indicazioni chiare. Quello che spero - e in questo senso impegnerò la Rappresentanza in Italia - è di avere una discussione molto ampia soprattutto con i giovani e ci tengo in particolar modo ai giovani perché è da loro che stiamo prendendo a prestito risorse importanti e credo siano loro a dare una parola in più sul futuro dell'Europa. Sono loro che lo richiedono e lo vogliono.

Se potrà essere un'Europa più federativa, se non federale, lo vedremo in corso di discussione. Certo che una modificazione dei Trattati non è un argomento da prendere alla leggera perché richiede l'approvazione in 27 Stati membri, cosa non più agevole come poteva esser una volta.

Credo, però, che gli ultimi vent'anni abbiano dimostrato, come detto prima, alcuni seri limiti all'azione europea e se non ci fosse stata la volontà da parte della Commissione di superare alcuni di questi limiti intrinseci nel periodo della pandemia sono convinto che oggi ci troveremmo in una situazione molto più complicata rispetto a quella in cui siamo.

Vorrei che la Conferenza sul futuro dell'Europa fosse un momento di comprensione, di discussione su come i cittadini vedono l'Europa; mi piacerebbe che emergesse che l'Unione europea non è soltanto erogatrice di denaro, non è soltanto il controllore delle attività legislative ed economiche di un Paese membro ma è anche un sistema di protezione importante, a livello globale, dei cittadini europei e dei loro valori. E credo che di questo aspetto in Italia ci sia da discutere a lungo perché vedo una forte preminenza dei primi due aspetti rispetto al terzo.

48 - *Concordo pienamente. Fin qui abbiamo parlato dell'UE dal suo interno. Vediamo di osservare l'UE dall'esterno. Secondo la sua ampia esperienza anche in relazioni internazionali e affari europei, come sono organizzati i rapporti esteri cioè esterni all'Unione? Mi riferisco tanto ai Paesi che evidentemente orientano le linee principali della geopolitica economica e non solo: l'America, la Russia, la Cina, ma penso, e forse mi incuriosisce ancora di più la sua opinione, ai Paesi che non sono leader mondiali ma che hanno un rapporto con l'Europa comunque importante. Le faccio questa domanda perché l'anno scorso, in una intervista analoga a questa di oggi con lei (vd. SUDEUROPA 1/2019), Mons. Pizzaballa, l'allora Amministratore apostolico a Gerusalemme, oggi Patriarca di Gerusalemme, mi ha detto che dalla Terra Santa l'Unione europea è vista non solo come un territorio molto lontano ma come una realtà sostanzialmente economica; non è vista geopoliticamente come un interlocutore o un protagonista.*

-**A.P.:** Chiaramente. Non stupisce che ci possa essere un tale apprezzamento da parte di interlocutori esterni; perché oggettivamente i poteri reali dell'UE sono poteri economici e sono poteri che derivano dal suo mercato interno che è il più grande ed è il più ricco al mondo. L'Unione europea è più grande e più ricca degli Stati Uniti, da questo punto di vista, e persino della Cina. Più degli Stati Uniti e della Cina quando ci contiamo a 27, e ancora di più se contassimo il Regno Unito, che presumo rischi di restare nella nostra orbita economica, al quale si possono sommare i Paesi collegati a noi dal punto di vista economico, penso alla Turchia ed ai Paesi dei Balcani. Dunque l'Europa è *in primis* una potenza economica. Le relazioni internazionali che negli ultimi cinque anni sono diventati un pó più relazioni di potenza, hanno fatto sì che effettivamente vi sia stato un particolare interesse per questo aspetto.

L'Europa però non è soltanto, e sarà sempre meno, solamente un'area di potenza economica. Prendiamo l'esempio dell'ambiente: è chiaramente collegato ad aspetti economici ma eccede il solo livello economico e

comprende anche aspetti politici. L'Europa ha una leadership a livello globale in materia ambientale e la esercita indipendentemente dalla posizione, per esempio, americana. L'Europa ha un interesse estremamente forte nel Mediterraneo, nel Medio Oriente: un interesse che in parte coincide con quello americano ed in parte se ne discosta; non ha mai avuto alcun problema a evidenziare pubblicamente questa differenza: si veda su tutte la questione della capitale di Israele.

Ma l'Europa è anche un insieme di istituzioni che tengono insieme un gruppo di Paesi i quali hanno una loro potenza economica e finalità proprie, finalità legate agli interessi dei singoli Stati membri. C'è dunque una panoplia di interessi ed è chiaro anche che esista spesso una cacofonia di voci. Nel senso che esiste certamente un Alto rappresentante che parla sempre più con una voce autorevole, Mogherini prima e l'attuale Borrell; però esistono contemporaneamente 27 Ministri degli esteri in Europa ed alcuni a volte esprimono differenze di opinione e, a livello globale, agiscono in modo autonomo e parallelo rispetto alla maggioranza dei paesi dell'UE.

Ritengo che siano situazioni naturali rispetto all'assetto attuale; ma sono comportamenti che ci rendono più deboli. Penso che l'auspicio della Presidente della Commissione europea in occasione del suo Discorso sullo stato dell'Unione a metà settembre, l'auspicio di passare alla decisione a maggioranza qualificata su alcuni aspetti della politica estera ma che in realtà dovrebbe essere forse usato in misura anche più ampia, deriva proprio dalla consapevolezza che, a lungo andare, le divisioni rendono più debole l'Unione europea e anche i singoli Paesi europei.

Quando l'UE riesce – parlo sulla base di una lunga esperienza internazionale maturata in ambito commerciale dove l'Ue parla con una voce –, a parlare con una sola voce, ha una forza che è molto più grande di quella dei suoi Stati membri. Quando invece è divisa, e ne ho visto alcuni esempi a New York, ha una forza e una capacità d'intervento molto minore e questa debolezza finisce per riflettersi anche sui singoli Stati.

È ora di superare questi limiti e di cercare un interesse geopolitico e geoeconomico europeo; e questo per molti paesi dell'Africa e del Mediterraneo sarebbe sicuramente un'ottima notizia.

- Del resto se si riuscisse ad arrivare alla maggioranza qualificata auspicata dalla Presidente Von der Leyen, sarebbe già un risultato importante.

-A.P.: Assolutamente, le devo dire che rientrando in Italia tendo ad apprezzare sempre più Spinelli, se vuole, in alcune materie.

- Spinelli è stato una grande mente politica; quando gli si chiedeva se c'erano le condizioni politiche per smuovere le cose, lui rispondeva che le condizioni politiche quasi mai ci sono e che si tratta di sfruttare gli spazi e le possibilità che si aprono per creare le condizioni. Questa del covid, che è stata e continua ad essere certamente una tragedia, potrebbe rivelarsi anche la possibilità di far emergere un'UE capace di essere più presente, non solo per i governi ma anche per i popoli.

-A.P.: Ma vede il covid è l'esempio a livello macroscopico di quello che è in un qualche senso il mondo oggi.

Il covid ha fatto emergere come, di fronte ad un fenomeno globale, gli Stati membri dell'Ue – che chiaramente hanno delle difficoltà come le hanno avute i cinesi e gli americani, non possono dare risposte nazionali.

E questo aspetto è stato osservato anche rispetto ad altri fenomeni globali – anche fenomeni positivi o con effetti positivi come il commercio internazionale – per i quali si è registrato una concentrazione di effetti solo in alcune zone e rispetto ad alcune popolazioni senza una maggiore (e migliore) distribuzione e diffusione dei benefici. E questo, ancora, perché trattare a livello nazionale fenomeni globali può comportare deficienze non indifferenti.

50

Col covid ci siamo trovati in una tempesta nella quale si sono create condizioni politiche per fare alcune scelte, e devo dire che c'è stata anche la saggezza, la perspicacia, la capacità di rischio della Presidente della Commissione europea che è riuscita a cogliere questa opportunità per fare scelte importanti. Naturalmente questo non significa che i problemi che c'erano prima dell'emergenza covid non ci siano più. E dobbiamo essere anche molto sinceri: alcuni di questi problemi ce li siamo creati anche noi: noi europei, noi italiani, noi tedeschi, noi francesi, noi inglesi, etc.

C'è bisogno di più realismo e c'è bisogno di avere una effettiva discussione su come affrontare questi problemi. Alcune azioni vanno compiute a livello nazionale, altre a livello regionale e locale, ma altre vanno portate avanti a livello europeo. Negli ultimi vent'anni abbiamo largamente smesso di discutere di quali cose che vanno affrontate a livello europeo preferendo ricondurre tutto entro il livello nazionale o al coordinamento intragovernativo. E non sempre questo ha portato ai risultati che si sarebbero potuti avere.

Mi sembra che per le persone, per i cittadini europei, c'è un prezzo importante per l'opzione "non-Europa"; ed è un costo notevole.

La ringrazio molto anche perché il suo cauto realismo è accompagnato da una visione onesta e critica della realtà europea. Proprio quella visione e quel modo di essere europeisti – ritengo – che serve all’Unione e al suo “popolo”. Da federalista, lo voglio nominare per una volta al singolare.

Abstract

L’intervista ad Antonio Parenti fornisce elementi di particolare interesse per comprendere il nuovo spirito europeo (ed europeista). Tra i temi affrontati: Next generation, le riforme istituzionali, la pandemia del covid19, le relazioni internazionali. Con spirito critico e realista, Parenti rappresenta bene la consapevolezza politica che le istituzioni oggi devono incarnare.

Parole chiave: Unione europea, next generation, relazioni internazionali, Covid 19.

Abstract

The interview with Antonio Parenti provides elements of particular interest for understanding the new European spirit. There are three major themes addressed: Next generation, institutional reforms, the covid19 pandemic, international relations. With a critical and realistic spirit, Parenti represents well the political awareness that institutions today must embody.

Keywords: Europe Union, next generation, international relations, Covid19.

OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

a cura di
*Osservatorio
per le autonomie locali
Università Mediterranea*

L'Osservatorio sull'amministrazione locale, grazie al contributo odierno di Francesco Manganaro, si interroga sul futuro delle autonomie locali. Nel momento in cui pregi e difetti dell'attuale regionalismo risaltano con una certa evidenza, non è secondario domandarsi come e quale sia il futuro delle autonomie locali. Attraverso una attenta analisi, Manganaro produce una critica realistica del fenomeno delle autonomie non mancando di individuare opportuni spazi di intervento quale, uno su tutti, un maggior coordinamento tra livelli territoriali di governo.

53

Francesco Manganaro, ordinario di Diritto amministrativo presso il DIGIES dell'Università Mediterranea, è presidente dell'Associazione italiana dei professori di Diritto amministrativo. Tra i suoi interessi c'è certamente quello del regionalismo e delle autonomie locali al quale ha dedicato una intensa riflessione.

Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Decentramento statale ed autonomie territoriali al tempo del regionalismo differenziato*, in: N. Aicardi G. Caia M. Dugato, M. Gola, A. Lolli (a cura di), *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2020; con M. Germanò, *Nuove disposizioni normative sulle cause di esclusione da una procedura di appalto pubblico*, in "Urbanistica e appalti", 2019, pp. 301-307; *Politiche e strutture di accoglienza delle persone migranti*, in "Federalismi.it", 2019, pp. 1-24; *Temi e questioni di diritto amministrativo*, Napoli, 2019; *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, "Le istituzioni del federalismo", 2019, pp. 995-1024; *Evoluzione ed involuzione delle discipline normative sull'accesso a dati, informazioni ed atti delle pubbliche amministrazioni*, in "Diritto amministrativo", 2019, pp. 743-771.

Quale futuro per le autonomie locali

Francesco Manganaro*

1. La crisi delle autonomie territoriali

In materia di autonomie territoriali, non si può non rilevare come l'entusiasmo autonomistico degli Anni Novanta del secolo scorso - caratterizzato dalla Carta europea dell'autonomia locale, dalla legge 142/90 sugli enti locali e dalle successive leggi Bassanini del biennio 1997/98, culminato nella riforma costituzionale del 2001 - abbia ceduto il posto ad una malinconica retromarcia in cui si ripresentano, con modalità e tempi diversi, i fantasmi di una deriva centralistica, dannosa non tanto per questioni di gerarchia tra enti quanto piuttosto per l'incapacità del livello statale di percepire i differenziati bisogni dei territori, come bene è previsto nell'art. 118 della Costituzione¹.

L'involuzione di un'autonomia incompiuta appare molto evidente in dottrina². Passando dai manuali degli Anni Novanta a quelli più recenti se ne ha chiara prova. Scrive, ad esempio, Luciano Vandelli³ che tra il 2009 ed il 2012 la legislazione degli enti locali ha avuto come solo obiettivo la riduzione dei costi, con interventi "intricati e confusi" e con un taglio della spesa pubblica tutta a carico degli enti territoriali e non anche di quelli statali. Ma la riduzione della spesa - ed è qui il punto più grave - non è solo un evento temporaneo a cui si potrebbe porre rimedio in futuro, ma è un danno permanente all'organizzazione amministrativa, in quanto "*incide in termini strutturali sulle organizzazioni pubbliche tendendo a ridimensionare, accorpare, sopprimere organi ed enti*".

55

* Università Mediterranea di Reggio Calabria.

¹ Descrive bene questa evoluzione, L. VANDELLI, *L'ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990 n.142*, Rimini, III ed., 2000; ID., *Il governo locale*, Bologna, III ed., 2014; ID., *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni* (con la collaborazione di P. BARRERA, T. TESSARO, C. TUBERTINI), Rimini, 2014; ID., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, VII ed., 2018.

² G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*, 2015; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in "Ist. del fed.", 2015, n. 3, p. 533 ss.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

³ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit.

Incidere negativamente sull'organizzazione vuol dire ridurre i servizi ai cittadini. La meritoria giurisprudenza della Corte costituzionale sulla tutela dei c.d. diritti finanziariamente condizionati⁴ viene sostanzialmente elusa, poiché l'erosione dei diritti avviene in pratica con il depauperamento delle strutture amministrative destinate a compiti primari quali l'istruzione e la sanità. E ciò non solo per la riduzione delle risorse disponibili, ma anche per la perdita di capacità tecnico-professionali degli enti locali, dovuta all'esternalizzazione dei servizi, che ha comportato un esodo dagli enti locali delle migliori risorse professionali⁵, senza neppure un adeguato *turn over*.

2. La dimensione territoriale dei Comuni

Il sistema delle autonomie è complesso ed ogni modifica di un pezzo di esso provoca contraccolpi sugli altri enti territoriali e finanche un complessivo ripensamento sullo Stato e sul potere pubblico⁶.

Nel dibattito attuale e nei programmi dei governi non vi è alcuna attenzione su un'eventuale riforma degli enti locali, tanto che la stessa discussione sul regionalismo differenziato, al di là di ogni giudizio sul suo contenuto sostanziale⁷, si ferma a valutare quali e quante funzioni trasferire alle Regioni, senza considerare gli effetti sulle autonomie locali, trascurando le ovvie interferenze che l'ampliamento delle funzioni legislative delle Regioni comportano.

56

⁴ Si veda, per tutte, la sentenza Corte cost. n. 275/2016 con i relativi commenti in www.giurcost.org/decisioni/2016/0275s-16.html.

⁵ F. MERLONI, *Riforme (necessarie) del sistema amministrativo e garanzia dell'autonomia locale tra principi costituzionali e carta europea delle autonomie locali*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, 2017, p. 25.

⁶ F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 71, rileva acutamente che "ripartire dall'autonomia, allora, non può che significare la riscoperta del quadro comune dell'autonomia: il che comporta, da un lato, accettare l'idea che l'autonomia non sia prerogativa delle sole autonomie (o, peggio ancora, di alcune, sole, tra le autonomie...), ma anche dello Stato e del potere pubblico *tout court*; dall'altro, tornare alle intuizioni tuttora potenzialmente feconde della dottrina che nell'autonomia non leggeva (soltanto) la tutela di circuiti politico-rappresentativi di tipo comunitario, ma truardava (anche) un'istanza di razionalizzazione dei conflitti territoriali e di apertura alla società civile".

⁷ Per ulteriori indicazioni bibliografiche, F. MANGANARO, *Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*, in "Ist. del fed.", 2019, n. 4, p. 995 ss.

L'idea degli Anni Novanta di una costruzione dal basso del sistema istituzionale trova ostacolo nelle difficoltà di sopravvivenza dei Comuni, i primi depositari dell'attività amministrativa e dei servizi per i cittadini ai sensi dell'art. 118 Cost.

Per questo, è indispensabile aprire una nuova stagione di maggiore attenzione sugli enti locali, ancora oggetto di un testo unico anteriore alla modifica della Costituzione del 2001⁸, che mostra tutti i suoi limiti, in una realtà sociale ed istituzionale assai più complessa rispetto al passato⁹.

Alcuni profili di questa potenziale innovazione vanno segnalati, nei limiti consentiti dal presente lavoro.

Una prima questione attiene alla scala geografica adeguata ai servizi da realizzare. In un sistema plurilivello e policentrico in cui più enti di governo intervengono sulla medesima questione più che una difficile ripartizione di materie bisogna realizzare una riorganizzazione territoriale a "scala geografica variabile", prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi. In sostanza, anche per decidere sullo stesso genere di questione amministrativa, potrebbe essere richiesta, in una determinata circostanza, un tipo di coalizione decisionale e, in una circostanza diversa, un'altra forma di collaborazione istituzionale¹⁰.

A ciò si aggiunga l'esigenza di ripermimetrazione dei territori comunali, che ben potrebbe attuarsi, con le opportune cautele, con legge re-

⁸ Nella sentenza n. 33/2019, la Corte costituzionale rileva criticamente, in un *obiter dictum*, la trascuratezza del legislatore nei confronti delle autonomie locali, le cui funzioni essenziali sono ancora regolate in maniera contingente da un decreto legge. Secondo la Corte, bisogna "richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali".

⁹ G. C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in "Rivista AIC", 2019, n. 3, 10 luglio 2019.

¹⁰ Osserva F. CORTESE, *Sull'autonomia territoriale e sulle riforme necessarie a promuoverla: alcune riflessioni*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 70, che "in molti casi, infatti, gli agglomerati cittadini, con tutta la loro rete di servizi e di infrastrutture, superano spesso il livello comunale, quello provinciale e anche quello in senso stretto metropolitano, spingendosi talvolta verso direttrici apertamente ultraregionali. Altre volte, invece, la città reclama il suo spazio anche nello spazio dell'ente esponenziale di immediato riferimento, dando vita ad istanze di comunalità interna e circostanziata che non possono più dirsi automaticamente assorbite nella legittimazione politica dell'istituzione del governo locale".

gionale¹¹, come previsto dall'art. 133, c. 2 Cost.¹². Infatti, nonostante la riduzione del numero dei Comuni da 8101 agli attuali 7904, permane una sostanziale disomogeneità, in quanto solo il 15 per cento di essi ha più di 10.000 abitanti e 5.496 non raggiungono il numero di 5.000 abitanti.

L'esperienza dell'associazionismo comunale imposto (come nella prima formulazione della legge 142/90) o sostenuto ed incentivato (come nelle successive disposizioni normative), non basta più. E' urgente passare alla fase attuativa di una modifica delle circoscrizioni comunali, non solo nel senso di favorire l'aggregazione dei piccoli Comuni ma anche nel senso inverso, consentendo ai Comuni medio - grandi di tornare alla positiva esperienza di forme di frazionamento territoriale, come i municipi o le circoscrizioni, luoghi privilegiati del dibattito democratico e dell'efficiente gestione dei servizi.

E sempre con il fine di realizzare meglio i servizi, la Corte costituzionale (sent. n. 33/2019) ritiene illegittimo l'obbligo imposto ai Comuni dall'art. 14, c. 28, del d.l. 78/2010, di aggregarsi per lo svolgimento dei servizi, anche quando essi dimostrino la mancata utilità di tale aggregazione in termini di efficacia dei servizi stessi.

58

Perciò, se è da valutare positivamente la riduzione del numero dei Comuni avvenuta in questi ultimi anni attraverso unioni o associazioni di Comuni per la gestione dei servizi, si cadrebbe in un grave errore ove si ritenesse che queste forme di collaborazione tra enti locali siano, da soli, fattori risolutivi della crisi dei Comuni.

3. La riforma degli enti di area vasta

In secondo luogo, non ha senso valorizzare il ruolo dei Comuni senza pensare che il sistema autonomistico o funziona in maniera integrata o fallisce nel suo complesso.

¹¹ Sul punto si vedano le sentenze n. 2 e n. 21 del 2018 della Corte costituzionale, con la nota di C. TUBERTINI, *Il procedimento di variazione del territorio comunale tra giudice amministrativo e giudice costituzionale: pienezza ed effettività della tutela?*, in "Le Regioni", 2018, n. 2, p. 521 ss., nonché la più recente sentenza Corte cost. n. 214/2019.

¹² In questo senso, pur rilevandone la problematicità di attuazione: G. CLEMENTE DI SAN LUCA, A. DE CHIARA, G. MARTINI, *La necessità di rivisitare la disciplina delle autonomie territoriali dopo il referendum del dicembre 2016 e l'opportunità di adeguarla alla politica europea di incentivazione delle strategie macro-regionali*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 117; A. PIRAINO, *Un nuovo comune policentrico per la nuova Italia*, ivi, p. 227.

L'esigenza di configurare enti locali adeguati ai differenti interessi da perseguire ha dato luogo ad un lungo dibattito sul rapporto tra Comuni ed enti di area vasta, concentrandosi principalmente sul ruolo della Provincia e sulla sua eventuale abolizione.

L'approvazione della legge Delrio presenta luci ed ombre¹³. Il sistema di elezione degli organi, con elettorato attivo e passivo attribuito ai sindaci ed ai consiglieri comunali del territorio, se pure pone problemi in merito alla democraticità delle elezioni di secondo grado ed alla contrazione della partecipazione politica dei cittadini¹⁴, ha avuto l'effetto di realizzare un *continuum* tra Comuni ed enti di area vasta, foriero di rapporti istituzionali necessariamente collaborativi per l'identificazione soggettiva personale degli organi di governo. Un sistema autonomistico a base comunale può consentire azioni coordinate sul territorio, purché non si perda quella competenza tecnica acquisita dalla dirigenza degli enti di area vasta, che è molto diversa, per la natura degli interessi tutelati, da quella degli enti comunali, che curano interessi di prossimità.

Un discorso del tutto diverso va fatto, invece, per le Città metropolitane. Il sistema di elezione degli organi, a somiglianza di quello per le Province, configura una Città metropolitana a base comunale con iden-

¹³ F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali, Città metropolitane, nuove Province e unioni di Comuni*, Milano, 2015; P. SANTINELLO, *Il crocevia delle Province e la recente giurisprudenza costituzionale*, in "Le Regioni", 2017, n. 1-2, p. 61 ss.; S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in "Le Regioni", 2018, n. 3, p. 413 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, 6 marzo 2019; G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in "AIC - Osservatorio costituzionale", 2019, n. 4, 2 luglio 2019.

¹⁴ Sul punto si è espressa la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 50/2015. Tra i numerosi commenti alla sentenza, tra gli altri: L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?*, in "Quaderni costituzionali", n. 2, p. 392 ss.; A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle Città metropolitane*, in *www.federalismi.it*, 2015, n. 8, 22 aprile 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in "Rivista AIC", 2015, n. 2, 1 maggio 2015; G. M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *federalismi.it*, 2015, n. 7; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015*, in *federalismi.it*, 2015, n. 8, 22 aprile 2015.

Città metropolitana¹⁵. Ma le nuove Città metropolitane, se formalmente sostituiscono territorialmente le Province, hanno poteri ben più ampi, soprattutto in materia di assetto del territorio, di regolazione urbanistica ed infrastrutturale, di organizzazione dei servizi a rete ed inoltre, come le altre Città metropolitane europee, sono legittimate a rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, senza l'intermediazione delle Regioni. E' palese, perciò, che, in questo caso, la base comunale non è più sufficiente a gestire un ente totalmente diverso e di più ampio respiro¹⁶.

Su un altro versante, l'ampiezza e la rilevanza delle funzioni delle Città metropolitane fanno emergere nuovi problemi di rapporti collaborativi con le Regioni: ne è prova la tardiva o parziale attribuzione di funzioni alle Città metropolitane da parte delle Regioni e la sovrapposizione di funzioni che pone ora un problema di coordinamento non tanto tra Comuni e Province quanto tra Città metropolitane e Regioni¹⁷.

4. Dal dissesto finanziario alle nuove politiche europee: una speranza per il futuro

Accanto al profilo ordinamentale non si può trascurare quello finanziario.

60

La ristrettezza delle risorse utilizzabili a seguito dei tagli della spesa pubblica e dell'attuale crisi pandemica hanno portato molti Comuni al dissesto: sessantasei si trovano in tale situazione, trecento hanno attuato le procedure di riequilibrio, novanta hanno superato la fase del disse-

¹⁵ E' vero che la legge Delrio prevede che lo Statuto possa prevedere l'elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano (motivo che ha indotto la Corte costituzionale a ritenere conforme a Costituzione la legge Delrio su tale punto), ma è anche vero che questa possibilità per le Città metropolitane con meno di tre milioni di abitanti è sottoposta a delle condizioni, di fatto inattuata: l'approvazione del sistema elettorale con una legge statale e l'articolazione del territorio del Comune capoluogo in più Comuni, la cui istituzione e denominazione avviene con legge regionale ai sensi dell'art. 133 Cost. Sul punto: D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta europea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali*, in "Forum costituzionale", 2015, n. 4; M. BARBERO, E. VIGATO, *Il sindaco di diritto e l'elezione a suffragio universale e diretto nelle città metropolitane*, in *federalismi.it*, 8 aprile 2015

¹⁶ F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in *federalismi.it*, 2015, n. 12, 17 giugno 2015.

¹⁷ A. LUCARELLI, *La città metropolitana ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni ed enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 2014, n. 13, 25 giugno 2014; C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in "Le Regioni", 2016, n. 1, p. 99 ss.

sto¹⁸. Gli enti in disequilibrio finanziario gestiscono un bilancio vincolato dal piano di rientro, oggetto di costante monitoraggio della Corte dei conti, con vincoli alla spesa ed obbligo di imposizione delle aliquote massime per i servizi locali. Una situazione difficile per la gestione dei servizi, molte volte dovuta a precedenti amministratori, non sempre oggetto delle dovute sanzioni.

Il punto è ancora oggi molto controverso e foriero di ulteriori sviluppi. La Corte costituzionale (sent. n. 18/2019) ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 208/2015, che consentiva di ripianare il debito accertato nel piano di riequilibrio in un termine trentennale invece che decennale, come prima previsto. Il termine trentennale, ad avviso della Corte, è contrario al principio dell'equilibrio della finanza pubblica di cui all'art. 81 Cost.; rende impossibile determinare la responsabilità degli amministratori, diluendola nel tempo in modo che sia difficile collegarla con il mandato politico di un'amministrazione; inoltre, un tempo eccessivamente lungo per ripianare il bilancio comporta che i danni del dissesto si ripercuotano sulle generazioni future¹⁹.

Dopo tale sentenza il legislatore, vista la difficoltà dei Comuni di riprogrammare l'estinzione del debito nel nuovo termine decennale, ha introdotto una nuova disposizione che consentiva di portare a termine il piano di rientro entro un limite temporale variabile tra i quattro ed i venti anni, tenendo conto congiuntamente del rapporto tra passività/impegni e del numero di abitanti (art. 38, c. 1-*terdecies* del d.l. 34/2019, convertito in l. 58/2019, c.d. Decreto crescita)²⁰.

Un ulteriore aggravio sulle finanze degli enti locali deriva dalla sentenza n. 4/2020 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegitti-

¹⁸ M. DEGNI, *Rapporto Università Ca' Foscari sui Comuni 2018. I Comuni italiani dopo la grande crisi finanziaria*, Roma, 2019.

¹⁹ Secondo la Corte costituzionale, "la lunghissima dilazione temporale finisce per confliggere anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministratori futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata".

²⁰ Il termine è fissato il quattro anni per quei Comuni che hanno un rapporto passività/impegni fino al 20%, un termine di dieci anni per chi ha passività tra il 20% ed il 60%; quindici anni per i Comuni fino a sessantamila abitanti che hanno un rapporto passività/impegni superiore al 60%; venti anni per i comuni con rapporto passività/impegni oltre il 60% con popolazione superiore a 60.000 abitanti e oltre il 100% per tutti gli altri comuni.

mità costituzionale delle norme - art. 2, c. 6, del d.l. 78/2015 e art. 1, c. 814 della l. 205/2017 - che consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini di cui al d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di destinarli al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. Le norme sono dichiarate incostituzionali perché in contrasto con l'art. 119, c. 6 Cost., in quanto le anticipazioni di liquidità costituiscono una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine e - in quanto tali - sono utilizzabili in senso costituzionalmente conforme solo per pagare passività pregresse iscritte in bilancio. Utilizzare, invece, tali fondi in sostituzione dell'accantonamento nel fondo crediti di dubbia esigibilità è una contraddizione quanto al fine stesso dell'anticipazione di liquidità, nonché contrario ai principi di un sano bilancio, in quanto permette all'ente locale di effettuare nuove spese, addirittura aggravando il deficit strutturale preesistente.

La mancanza di risorse economiche, dovuta al pregresso debito da risanare, segnalato anche a livello europeo²¹, incide pesantemente sulla gestione dei servizi degli enti locali, anche perché la mancata individuazione dei costi standard fa sì che i trasferimenti statali siano ancora effettuati tramite l'obsoleto sistema della spesa storica, inadeguato alle attuali esigenze degli enti²².

²¹ Anche il Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d'Europa, nel "Rapporto sulle autonomie in Europa" CG33(2017)07 del 10 ottobre 2017, esprime "preoccupazione per la generale carenza di risorse finanziarie degli enti locali, e in particolare delle province, e per l'assenza di effettive consultazioni sulle questioni finanziarie che li riguardano direttamente. Si evidenzia altresì il fatto che gli enti locali non dispongono in pratica di personale adeguatamente qualificato. I rappresentanti delle province e delle città metropolitane non sono eletti a suffragio universale diretto e non sono retribuiti in modo appropriato per l'esercizio dei compiti di loro competenza". Perciò, il Congresso "esorta le autorità italiane a riesaminare, tramite consultazioni, i criteri per il calcolo dei tagli al bilancio e a revocare le restrizioni finanziarie imposte agli enti locali, per garantire loro risorse sufficienti, proporzionate alle loro responsabilità. Raccomanda altresì di chiarire le competenze delle province e città metropolitane, introducendo nuovamente l'elezione diretta dei loro organi di governo, prevedendo una retribuzione appropriata dei loro amministratori e riesaminando le attuali restrizioni imposte in materia di risorse umane a livello locale. Il Congresso raccomanda infine alle autorità italiane di vigilare affinché le regioni a statuto ordinario dispongano di una maggiore autonomia finanziaria di entrata e di spesa".

²² A. ZANARDI, *Quali prospettive per la finanza decentrata?*, in G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, cit., p. 39 ss.

La crisi pandemica se da un lato ha acuito le difficoltà finanziarie degli enti territoriali, dall'altro costituisce (pur nella sua gravità) un'occasione irripetibile per rilanciare una politica di sviluppo territoriale, soprattutto per il Mezzogiorno. Essenziale appare, a questo proposito, la netta inversione di tendenza delle politiche europee, che, superato il criterio del patto di stabilità, prevedono politiche espansive della spesa pubblica, in nome di una rinnovata solidarietà e coesione sociale. Una totale rivoluzione che – per un motivo assai poco felice – riporta l'Unione europea al suo scopo originario, come dimostra l'attuale politica della Commissione europea, condensata nel Discorso sullo stato dell'Unione di Ursula von der Leyen del 16 settembre 2020²³, ispirato a principi solidaristici ora, sotto altro profilo, ribaditi dalla recente Enciclica *Fratelli tutti* di Papa Francesco²⁴.

Tenendo conto di queste novità, le questioni sugli enti territoriali che si sono qui delineate potranno essere affrontate solo creando o rivitalizzando luoghi e strumenti di coordinamento e di collaborazione tra Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni secondo un modello cooperativo voluto dalla Costituzione²⁵, un modello che si dimostra sempre più necessario per affrontare la complessa transizione attuale.

Abstract

L'entusiasmo autonomistico degli Anni Novanta del secolo scorso ha ceduto il posto a una malinconica retromarcia dovuta alla deriva centralistica, che ha avuto come solo obiettivo la riduzione della spesa pubblica a carico degli enti locali. Tale involuzione produce il rischio di un danno permanente all'organizzazione amministrativa, in termini strutturali. La riduzione delle risorse e la perdita di professionalità organizzative, conduce il sistema amministrativo italiano verso il rischio della progressiva erosione dei diritti dei cittadini ai servizi pubblici. Nell'ottica di una riforma degli enti locali sarebbe urgente passare alla fase attuativa di una modifica delle circoscrizioni comunali, per favorire l'aggregazione di piccoli Comuni, ma anche garantire una maggiore autonomia decisionale ai Comuni medio-grandi, mediante il frazionamento territoriale che vivacizzi il dibattito democratico e incrementi l'efficienza dei servizi. Un discorso particolare meritano le aree denominate "Città mediterranee", cui andrebbe garantita una maggiore legittimazione a intrattenere rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea. La crisi pandemica se da un lato ha acuito le difficoltà finanziarie degli enti

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_165

²⁴ http://www.vatican.va/content/francesco/it/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html

²⁵ L. VANDELLI, *Riflessioni su autonomia e decentramento rileggendo le opere di Fabio Roversi Monaco*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, vol. I - Studi introduttivi, p. 58.

territoriali, dall'altro costituisce un'occasione irripetibile per rilanciare una politica di sviluppo territoriale, soprattutto per il Mezzogiorno.

Parole chiave: autonomie locali, amministrazione centralizzata, riduzione risorse, riorganizzazione territoriale.

Abstract

The autonomy enthusiasm of the nineties of the last century gave way to a melancholy reversal due to the centralistic drift, which had the sole objective of reducing public spending by local authorities. This involution produces the risk of permanent damage to the administrative organization, in structural terms. The reduction of resources and the loss of organizational professionalism lead the Italian administrative system towards the risk of the progressive erosion of citizens' rights to public services. With a view to a reform of local authorities, it would be urgent to move to the implementation phase of a modification of the municipal districts, to favor the aggregation of small municipalities, but also to guarantee greater decision-making autonomy to medium-large municipalities, through the territorial division that livens democratic debate and increase the efficiency of services. The areas called "Mediterranean cities" deserve a special mention, which should be guaranteed greater legitimacy to have direct relations with the institutions of the European Union. While the pandemic crisis has exacerbated the financial difficulties of local authorities on the one hand, on the other it constitutes an unrepeatable opportunity to relaunch a territorial development policy, especially for the South.

Keywords: local autonomy, central administration, resource reduction, territorial reorganization.

NORMATIVA, GIURISPRUDENZA E PRASSI INTERNAZIONALE

La rubrica ospita in questo fascicolo un saggio di Augusto Cerri su un tema tanto teorico quanto pratico com'è quello delle lacune nell'ordinamento. I riferimenti al piano nazionale e internazionale, rendono le pagine di Cerri particolarmente significative per gli interessi della Rivista e di questa sua rubrica in particolare.

Augusto Cerri è professore emerito di Diritto pubblico presso l'Università Sapienza di Roma dove ha insegnato anche Istituzioni di diritto pubblico e Giustizia costituzionale. I suoi contributi sui temi dell'imparzialità, dell'eguaglianza, della ragionevolezza e della giustizia costituzionale nonché sui principali argomenti di teoria generale del diritto e diritto processuale, ne fanno uno dei giuristi più prestigiosi dell'Accademia italiana.

Tra le sue pubblicazioni monografiche: *Le libertà - Problemi generali*, Trieste, 1990; *Eguaglianza giuridica e giustizia politica*, Roma, 2003; *L'eguaglianza*, Bari - Roma, 2005; *Prolegomeni ad un corso sulle fonti del diritto*, Torino, 2005; *Corso di giustizia costituzionale*, 4° ed., Milano, 2008; *Istituzioni di diritto pubblico*, 4° ed., Milano, 2009, con A. Bevere, *Diritto di cronaca e di critica*, Roma, 1988; con A. Bevere, *Il diritto di informazione e i diritti della persona*, Milano, 2005.

Un approccio giurisprudenziale al problema delle lacune nel diritto (nazionale e internazionale)

Augusto Cerri*

1. Premessa¹

Il problema delle lacune nell'ordinamento è stato lungamente discusso in sede di teoria generale del diritto e di logica deontica. Considerazioni

* *Università Sapienza di Roma.*

¹ Indichiamo concetti base e simboli che saranno utilizzati: negazione: “¬”, congiunzione: “∧”, disgiunzione: “∨”, disgiunzione esclusiva (forte): “∨̄”, implicazione: “→”, coimplicazione: “↔”, equivalenza: “≡”. Argomento degli operatori deontici: “p, q, r”, etc. Soggetti di un rapporto giuridico: a, b, c, etc.

Le modalità deontiche prescrittive sono complessivamente designate come “PdM”. Sono tre: facoltativo (F), obbligatorio (O, proibito (Ph). Ciascuna di esse può essere definito attraverso l'operatore deontico “permesso” riferito ad un argomento e attraverso la negazione dell'operatore o dell'argomento: “Fp” ≡ Pp ∧ P ¬p, “Php” ≡ ¬Pp ∧ P¬p, “Op” ≡ Pp ∧ ¬P¬p

Tali modi deontici sono fra loro esclusivi (Op ∨̄ Php ∨̄ Fp). Cfr. H. VON WRIGHT, *Logical Studies*, London, 1957, p. 61; H. von Wright, *Norm and Action*, London – New York, 1963; C. E. ALCHOURRON, E BULYGIN, *Normative Systems*, Springer Verlag, Wien New York, 1971, pp. 14, 39 ff and passim 40 ff.

Le modalità deontiche costitutive sono complessivamente designate come “CdM”. Fondano un avvaloramento giuridico: “Vl” (vale che): cfr. G. CARCATERRA, *L'argomento a contrario*, in AA. VV., (ed. by S. CASSESE, G. CARCATERRA, M. D'ALBERTI, A. BIXIO), *L'unità del diritto - Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Bologna, 1994, pp. 237, 239, 262. See, *infra*, 2. (testo e note).

Si designa l'insieme degli elementi giuridicamente rilevanti ad un certo effetto come “UP” (Universe of Properties). Il numero dei possibili insiemi di tali proprietà, ciascuna, di volta in volta, affermata o negata (universe of cases: UC), è funzione del numero di queste UP (2ⁿ). L'insieme delle possibili decisioni sulle domande inerenti ai casi è l'Universo delle Azioni (UA). La qualificazione deontica (F, Ph, O) di questo universo delle azioni pone l'Universo delle Massime soluzioni (Universe of Maximal Solutions). Per “n” fattispecie, L'Universo delle Massime Soluzioni (UmaxS) = 2²ⁿ⁻¹ (tenuto conto che, come osserva von Wright, la proibizione di ogni possibile stato e deonticamente contraddittoria). Se n=1, UmaxS = 3. Cfr. C. E. ALCHOURRON, E BULYGIN, sopra citato, p. 11 ff., 13 ff., 39 ff.

Questa formula segna, ovviamente, il perimetro massimo delle possibilità. Nell'effettiva vicenda giudiziale, peraltro, il vincolo alla domanda e la necessaria coerenza fra domande connesse drasticamente riducono il numero delle soluzioni giuridiche possibili.

legate alla effettiva esperienza giuridica, talvolta auspiccate proprio in queste sedi², consentono forse di chiarirne alcuni aspetti.

Una lacuna del sistema giuridico sussiste quando nessuna delle modalità prescrittiva (facoltà, obbligo, divieto)³, reciprocamente esclusive e congiuntamente esaustive, è riferibile ad un certo comportamento umano.

Ciò può accadere per errore del legislatore o per ragioni sistematiche o per ragioni ideali ed emerge quando si pretende una tale specifica qualificazione che l'ordinamento non contempla: *infra*, 2.2.

Secondo una ben nota e risalente opinione, la definibilità reciproca dei modi deontici prescrittivi esclude le lacune⁴; ma ciò, come vedremo, trascura il coefficiente costitutivo delle proposizioni giuridiche, venuto, peraltro, in evidenza solo nella riflessione successiva (*infra*, 2.).

Il diritto positivo può eliminare le lacune istituendo (costituendo) un principio che preveda una modalità prescrittiva come residuale. Ma questo principio non è mai (e, forse, non può essere) onnicomprensivo (*infra*, 3.).

In un sistema di diritto naturale dovrebbero essere configurabili lacune nella misura in cui questo si distingue dalla pura morale (che, probabilmente, non le ammette). Cfr., *infra*, 2.3.

68

2. La necessaria considerazione di un coefficiente costitutivo nel diritto.

Per una via ovvia e quasi analitica, si è negata, appunto, l'esistenza di lacune data la possibilità di definire l'uno con l'altro i modi deontici prescrittivi: quel che non è obbligatorio o vietato dovrebbe essere, almeno *prima facie*, ineludibilmente protetto come facoltativo⁵.

Questa tesi è, tuttavia, invalidata da coloro che dubitano di questa completa inter-definibilità⁶. E ciò introduce il discorso sul coefficiente costitutivo nelle proposizioni giuridiche.

² A. CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, 1962, pp. 77, 153.

³ Cfr. nota n. 1.

⁴ H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, 2nd ed., Wien, 1960, p. 73 ff; ID., *General Theorie of Law and State*, New York, 1941, p. 45.

⁵ Cfr. H. KELSEN, cit. in nota n. 4. PdM significa: modalità deontiche prescrittive: v. nota n. 1. E, in effetti, si può ragionare: $(\neg Op) \wedge (\neg O \neg p) \vee (\neg Ph p) \wedge (\neg Ph \neg p) \rightarrow Fp$; $OP \equiv Ph \neg p$; $Ph p \equiv O\neg p$, e così via.

⁶ Cfr. I. TAMMELO, *On the Logical Openness of Legal Order* (1959) 8 in "American Journal of Comparative Law", pp. 191-203; H. von Wright, *Norm*, cit. in nota n. 1, pp. 85 (superando una sua precedente opinione); C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, pp. 116 ss., 119 ss., 131 ss; A. CONTE, cit. in nota n. 2; G. CARCATERA, cit. in nota n. 1, pp. 237, 239, 262.

La prescrizione, nella vicenda giuridica, assume un rilievo probabilmente conclusivo⁷, ma è tale in virtù di un coefficiente costitutivo⁸ e detto coefficiente presenta margini di autonomia, tali da consentire azioni giudiziarie in ordine al suo sussistere, come sono le azioni di annullamento o di nullità di atti giuridici, etc.⁹

Unaadeguataconsiderazione delcoefficiente costitutivo nell'esperienza giuridica conduce ad escludere il carattere necessariamente residuale della facoltà: la facoltà è giuridicamente rilevante se e solo se implicitamente viene avvalorata anche da un coefficiente costitutivo, che consiste non solo nella carenza ma nella negazione di obbligo o proibizione.

Una facoltà protetta, peraltro, non si lega esclusivamente ad una legittimazione ad agire, ma può legarsi anche a sanzioni pubbliche.

In passato, per compensare la carente considerazione di tale coefficiente, alcuni autori hanno sovrapposto al classico quadrato delle opposizioni prescrittive un fattore normativo collocandolo, peraltro, su di un piano diverso¹⁰. Altri ha proiettato il coefficiente costitutivo e la sua negazione sul medesimo piano delle condotte regolate, configurando una esacotomia¹¹. Altri distingue *weak* e *strong permission*¹², la prima esterna, la seconda interna all'area di operatività delle norme, oppure un livello normativo nel quale le modalità deontiche prescrittive sono interdefinibile ed un livello di qualificazione del fatto nel quale questa *interdefinability* non sussiste¹³. Altri studiosi, infine, valorizzano le iterazioni prescrittive, come "è vietato vietare" del "maggio francese" (1968)¹⁴.

⁷ Cfr. H. Kelsen, cit. in nota n. 3.

⁸ J.L. Austin, *How to do things with words*, London, 1962; e J. R. Searle, *Speech acts*, Cambridge, 1969. Le norme costitutive fondano, a loro volta, la legittimità di quelle prescrittive: cfr. N. Mc Cormick, O. Weinberger, *An Institutional Theory of Law*, Dordrecht, 1986; G. Carcaterra, *La forza costitutiva delle norme*, Roma, 1988.

⁹ I. Tebaldeschi, *Validità normativa e logica giuridica*, in I. Tammelo, I. Tebaldeschi, *Studi di logica giuridica*, Milano, 1976, 59 ff.

¹⁰ A.N. Prior, *Formal logic*, at the Clarendon Press, 1955, p. 229 ss.

¹¹ Regolato, obbligatorio, vietato, permesso, facoltativo, indifferente: cfr. R. Blanché, *Sur l'opposition des concepts*, in *Teoria*, 19, 1953, pp. 89-130; A. Conte, cit. in nota n. 2, p. 4.

¹² H. von Wright, *Norm* cit. in n. 1, p. 86 (weak and strong negation); C. E. Alchourron, E. Bulygin, cit. in nota n. 1., pp. 119, 122, ss.; G. Carcaterra, cit. in nota no. 1, p. 183, 195 ff.

¹³ C. E. Alchourron, E. Bulygin, quoted in n. 1, pp. 156-57.

¹⁴ V., ad es, O. Becker, *Untersuchungen über Modalkalkül*, Meisenheim am Glan 1952; H. von Wright, *Norms of Higher Order*, 1983; T. Mazzarese, *Logica deontica e linguaggio giuridico*, Padova, 1989, p. 35 ss.

Si esce più facilmente da questa tormentosa problematica valorizzando il coefficiente costitutivo e, dunque, il rilievo autonomo della validità.

2.1. Lacune esterne e lacune interne al diritto

“Non vale che” ($\neg V1$)¹⁵: questa asserzione non è riferibile a un singolo operatore prescrittivo ma solo a tutti insieme, a causa del fatto che questi sono definibili reciprocamente, attraverso l’affermazione o la negazione di ciascuno di essi o del suo argomento: se un operatore deontico fosse valido lo sarebbero anche gli altri, da esso deducibili¹⁶ (*supra*, 1, testo e note). Questa proposizione segnala, in effetti, le *lacune (esterne) del diritto*”.

“Vale che non” ($V1 \neg$): questa asserzione, al contrario, è riferibile a ciascun singolo operatore prescrittivo ma non a tutti insieme¹⁷. Poiché la negazione di un operatore prescrittivo o del suo argomento implica un altro operatore, la valida negazione di tutti sarebbe contraddittoria con la validità che afferma.

La “negazione forte” di validità¹⁸ della proibizione o del dovere (e del suo argomento) fonda una facoltà¹⁹. La modalità facoltativa è un’area protetta da aggressioni esterne, ma tale da escludere pretese al suo interno, che può essere anche uno spazio di immunità da poteri pubblici e privati²⁰. La lacuna in questo caso non è assoluta, ma relativa (*lacuna minor*), perché non esclude un’area di facoltà protetta come tale, ma attiene alla carente tutela di pretese di terzi, comunque configurate, al suo interno. Essa non è fuori dal diritto ma, in certo senso, è creata dal diritto. Ciò segnala, in effetti una *lacuna interna al sistema giuridico*.

¹⁵ G. CARCATERRA, cit. in nota n. 1. ($\neg V1 [Op \wedge Php \wedge Fp]$)

¹⁶ La negazione dell’operatore deontico costitutivo conduce a proposizioni che non sono più deontiche: G. H. VON WRIGHT, *On the Logic of Negation*, København, 1959, p. 30; A. CONTE, cit. in nota n. 2, p. 176.

¹⁷ Cfr., *supra*, 2 e nota n. 5.

¹⁸ G. CARCATERRA, cit. in nota n. 1, pp. 183, 195.

¹⁹ $V1 \{([\neg Op] \wedge [\neg O \neg p]) \vee ([\neg Ph p] \wedge [\neg Ph \neg p])\} \rightarrow V1 Fp$. Cfr., *supra*, nota n. 1.

²⁰ Cfr. W. N. HOHFELD, *Fundamental Legal Conceptions*, ed. by W. W. Cook, 1919, Yale University Press, p. 35 ff; S..

Ciò può derivare da poteri conferiti “in bianco” a privati o ad organi pubblici o attraverso concetti non completamente determinati²¹ o quando gli interessi, i valori da bilanciare sono in un qualche equilibrio, così da configurare quasi una posizione di stallo (stalemate)²².

La problematica richiederebbe, comunque, ulteriori riflessioni ed una sistemazione formale più rigorosa.

2.2. Origini delle lacune

Le lacune esterne al sistema corrispondono a limiti oggettivi di questo che sono percepiti come tali per un errore del legislatore o di chi si fa portatore di una pretesa. Le lacune interne corrispondono a scelte di valore della legge.

Una lacuna (esterna) si palesa, ad es., quando il sistema non prevede una soluzione, pur ricorrendo una serie completa delle proprietà previste dalla legge e, dunque un “caso” rientrante nell’“universe” of cases giuridicamente configurabili²³. Ciò avviene anche quando le regole procedurali rendano sostanzialmente impossibile una decisione su un “caso”²⁴, come sopra definito, o quando le regole di un gioco rendano non possibile, talvolta, valutarne il risultato²⁵.

71

²¹ Sui c. d. *unbestimmte Rechtsbegriffs* e I c. d. *freies Ermessen* cfr., comunque, KELSEN, *Reine Rechtslehre*, cit., p. 251; R. KOLB, *De la pretendue discretion de la Cour Internationale de Justice de refuser de donner un avis consultif*, in “*African Journal of International and Comparative Law*”, 2000, pp. 799, 807 (sul “se” e sul “come”); cfr. R. ALEXYS (*A Theory of Constitutional Rights*, trans. J. Rivers, Oxford, 2002, pp. 388 ff) che distinguono discrezionalità strutturale ed epistemica.

²² Cfr. R. ALEXYS, *The Weight Formula*, in Jerzy Stelmach, B. BROZEK and W. ZALUSKI (eds), *Studies in the Philosophy of Law*, etc., Krakau, 2007, p. 9 ff.; M. KLATT, M. MEISTER, *The Constitutional Structure of Proportionality*, Oxford, 2012, passim.

²³ See C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, pp. 18, 20, 61 ss., 98 ss., 152 ss., 167-68, passim.

²⁴ Cfr., in “International law”, Haya de La Torre cases, *infra*, 3.2.

Nel diritto interno, ricordo una recente legge polacca, che richiede delibere della Corte in sede plenaria a maggioranza dei due terzi: cfr. A. BIEN-KACALA, *Polish Constitutional Tribunal: a Systemic Reform or a Hasty Political Change*, in “DPCE Online”, 2016, n. 1, p 3 ss. La Commissione di Venezia ha ipotizzato un rischio di *non liquet* (parere n. 833/2015). Secondo la legge italiana i collegi giudicanti nel T. A. A. sono composti con un numero pari di giudici (proporzionale etnica): il che può impedire si formi una maggioranza (cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *La lotta contro il tempo nel processo altomedievale*, Roma, 1997, p. 44 ff.). È vero, però, che esistono quasi sempre regole processuali o sostanziali tali da attribuire effetti giuridici anche ad esiti procedurali insoddisfacenti. E, allora, la “lacuna logica” diviene “ideologica” (*infra*, 2.4.).

²⁵ Cfr. A. CONTE, cit. in nota n. 2, p. 145 ss.

A certi effetti può essere equivalente l'ipotesi di soluzioni giuridiche fra loro contraddittorie, impossibili da eseguirsi, etc.²⁶.

Una lacuna è percepita come tale quando una pretesa non trova riscontro nel sistema giuridico²⁷. Leggermente modificando l'impostazione di Alchourron e Buligyn, che distinguono nettamente carenza di soluzione e presenza di una soluzione contraddittoria, si può dire che un sistema giuridico più generico è lacunoso rispetto ad uno più specifico, se e quando si pretenda una rilevanza nel primo di elementi (proprietà) ulteriori contenuti nel secondo. E, invece, ove tale rilevanza non si pretenda, l'ordinamento più generico è completo rispetto a quello più specifico e non necessariamente viceversa²⁸.

Accade sovente che dette pretese, non suscettibili di essere soddisfatte in un ordinamento, siano protette in un altro sistema giuridico (religioso, sportivo, ad es.)²⁹. Ma può accadere che non siano rilevanti in nessun ordinamento.

Le lacune sono, per un verso, indiscutibili³⁰, ma, per altro verso, sono discutibili, essendo qualunque oggetto di pensiero, quasi per

²⁶ Cfr. A. HAENEL, *Das Gesetz im formellen und im materiellen Sinne*, Leipzig, 1888, pp. 161-62, 170; C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Padova, 1934 - 1964, p. 144; I. TAMMELO, *On the Logical Openness of Legal Order* (1959), "American Journal of Comparative Law", pp. 191-203, 195-96; E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 19 ed autori ivi cit., pp. 36, 62-62, 100, 104; A. PECZENIK, *On law and reason*, Dordrecht-Boston-London, 1989, p. 201; e già CELSUS, D. L., 17, 188; justice T. Coke, in the celebrated *Bohnam's case*, del 1610;

²⁷ Cfr. I TAMMELO, cit. in nota n. 6; A. CONTE, cit. in nota n. 2; C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 96 ff, passim.

²⁸ C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 96 ff.

²⁹ Cfr. I. TAMMELO, cit. in nota n. 6, p. 198 ("normative system other than law"). Le lacune esterne ed interne si collegano, in effetti, alla problematica del pluralismo giuridico: cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, 2nd ed., Firenze 1946, rist. 1962, p. 210 ss. and also, p. 125 ff, 205 ff.; M. GOLDIE, *Legal Pluralism and « No-Law » Sectors*, in "Australian Law Journal", 1958, p. 220 ff.; Cf. also R. MICHAELS, *The Re-State of Non-State Law: The State, Choice of Law and the Challenge from Global Legal Pluralism*, in "Wayne Law Review", 2005, p. 1209 ss.

Nella teoria generale, cfr. K. ENGISCH, *Der Begriff der Rechtslücke*, *Sauer Festschrift*, 1949; ID., *Der Rechtsfreie Raum* (1952) 108 *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, pp. 385-430; ID., *Einführung in das juristische Denken*, Stuttgart, 1956; F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma 1951, p. 85 f.; J. CARBONNIER, *Flexible droit - Pour une sociologie général du droit sans rigueur*, 7° ed., Paris, 1992, Chap. 2 (con sottile ironia).

³⁰ Cfr. I TAMMELO, cit. in nota n. 6; A. CONTE, cit. in nota n. 2; E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, etc.

definizione, completo per quello che è ed incompleto per proprietà che non gli appartengono³¹. La negazione, insita nel concetto di lacuna, si riferisce, allora (come sempre) solo ad un'opinione³², che si asserisce errata: l'opinione che l'ordinamento sia perfettamente costruito o che sia onnicomprensivo o che abbia un livello di determinazione più elevato di quello che ha.

2.3. Le decisioni giudiziarie in caso di gap of law o di gap in law

Oltre i limiti esterni o interni del sistema normativo, il giudice dichiarerà la domanda *inammissibile* per difetto assoluto di giurisdizione o di azione³³.

In effetti, una decisione che non accoglie la domanda può essere di rigetto, di improcedibilità, di inammissibilità, etc.: tutto ciò integra, insieme, il “non accoglimento”, la proposizione contraddittoria, complementare rispetto a quella che esprime l'accoglimento. Anche la decisione di inammissibilità può comportare, al pari del rigetto, una condanna alle spese di giudizio. A differenza del rigetto, tuttavia, l'inammissibilità non implica una valutazione positiva su eventuale pretesa di controparte, avente contenuto opposto rispetto a quello non accolto (*actio contraria*)³⁴, che dovrà essere parimenti dichiarata

73

³¹ Cfr.; F. MODUGNO, cit. in nota n. 7, p. 191; vicina a questa tesi è quella che distingue „closure“ da „completeness“: A. CONTE, *Décision, Complétude, Clôture*, in *Études de logique juridique*, Bruxelles, 1966, p. 1 ss.

³² B. RUSSEL, *Human Knowledge: its Scope and its Limits*, London, G. Allen and Unwin, 1948 (fifth imp.1961), p. 259 ss.

³³ Con ciò rispondiamo all'interrogativo che poneva A. CONTE, *Saggio sulla completezza degli ordinamenti giuridici*, Torino, 1962, pp. 77, 153. Sull'inammissibilità assoluta cfr. S. SATTA, ad es., *Azione (nel diritto positivo)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, p. 822 ss.

³⁴ Una proposizione dichiarativa può esser vera o non vera; ma una proposizione non chiara è non vera senza essere falsa (G. FREGE, *Grundgesetze der Arithmetik*, vol II, Jena, 1903. Sect. 56; B. RUSSELL, *Logical Atomism - Logic and Knowledge*, 1924 - 1956, p. 188; B. RUSSELL, cit. in nota 32, ad es., Chap. XI). Si può obiettare che una proposizione non chiara, benché semanticamente ben formata ma cognitivamente indeterminata, non è una proposizione; ma, del pari, un'azione inammissibile non rientra fra le azioni giudiziarie proprie del sistema giuridico considerato. Il principio del terzo escluso non è, dunque, violato.

inammissibile per carenza assoluta di giurisdizione o di azione³⁵. Il rigetto nega l'accoglimento e può consentire l'*actio cotraria*; l'inammissibilità nega sia il rigetto, sia l'accoglimento e non consente ulteriori azioni.

Questa inammissibilità assoluta può essere espressa anche attraverso la formula del "*non liquet*", ancora largamente adoperata nel diritto internazionale (3.2.), in un significato diverso da quello originario. L'astensione da un giudizio sul merito è ormai consentita non per l'ipotesi di una difficoltà soggettiva della persona che giudica, abrogata a partire dall'art. 4 del Codice Napoleone³⁶, ma solo per l'ipotesi di un limite oggettivo dell'ordinamento, rispetto alla specifica domanda proposta.

³⁵ Ciò vale sia per l'effetto di precedente, sia per quello di giudicato. Una regola che permette, implica logicamente una regola che proibisce un *actus contrarius*; ciò non è con riguardo ad una facoltà non supportata dal diritto (*supra*, 2.): cfr. J. STONE, *Non Liquet and the Function of Law in the International Community* (1959), in "British Year Book of International Law", pp. 124-161, 137 (controversia fra Australia e Giappone sulla pesca delle perle, poi superata dalla Convenzione di Ginevra 1958 sulla piattaforma continentale). V. anche D. BODANSKI, *Non liquet and Incompleteness of International Law*, in *International Law. The International Court of Justice and Nuclear Weapons* (ed. by L. BOISSON DE CAZOURNES and P. SANDS), Cambridge 1999, p. 153 ff, 164; L. SORAT, *Le problème des lacunes en droit international*, 1959, p. 294; A. CERRI, *Il regime giuridico di una norma risultante da un argumentum a contrario od a simili*, in "Quaderni della Riv. int. fil. dir.", 8, *Scritti per Gaetano Carcaterra*, Milano 2012, I, pp. 355, 377-78, su *actio confessoria* ed *actio negatoria servitutis*. V. anche I "casi West Afrika" cit. in nota n. 82 e nota n. 72.

Si sottintende una sorta di "quadrato delle opposizioni", adatto al diritto in ragione della sua natura intersoggettiva, come segue: (1) accoglimento pretesa di a nei confronti di b in ordine ad un bene della vita, (2) accoglimento contro pretesa di b nei confronti di a in ordine al medesimo bene della vita (proposizione deontica contraria), (3) non accoglimento (rigetto o inammissibilità) pretesa di a (proposizione deontica contraddittoria), (4) non accoglimento (rigetto o inammissibilità) contro pretesa di b, c, etc.).

Conclusivamente: il non accoglimento della domanda di a verso b, c \wedge non accoglimento della domanda di b, c, etc. \leftrightarrow inammissibilità assoluta: (3) \wedge (4) \leftrightarrow inammissibilità assoluta.

Ciò è una conseguenza in termini intersoggettivi, della distinzione fra external and internal gaps in law (*supra*, 2.1., nota n. 15 e 19).

La problematica richiederebbe, peraltro, una sistemazione più rigorosa.

³⁶ La facoltà del giudice (che era un privato) di dichiarare la propria insuperabile perplessità (*sibi non liquere*) valeva ad esentarlo dall'impegno (assunto dinanzi al magistrato) di giudicare del caso, ma non consumava l'azione. Cfr. G. PUGLIESE, *Il processo civile romano*, Milano (Giuffrè ed.) 1963, p. 253; R. FERRARI ZUMBINI, cit. in nota n. 6.

L'art. 4 del codice Napoleone ha escluso questa facoltà, non certo favorevole ad un giudizio reso in tempi ragionevoli né consona ad un giudice ormai divenuto funzionario statale.

L'art. 4 del codice Napoleone, che esclude il *non liquet*, afferma la doverosità della funzione giurisdizionale, ma non ne predica l'onnipotenza³⁷. E, del resto, un'impossibilità oggettiva e logica non sarebbe superabile attraverso un puro comando³⁸.

In senso diverso, è da ricordare l'art. 1, comma 3, del codice civile svizzero, che consente al giudice di elaborare la regola del caso, ove questa manchi nel sistema. Questa disposizione sembra ammettere la possibilità di una *lacuna legis*, mentre sembra escludere la possibilità di una *lacuna iuris* (*infra*, 2.4.).

Questa norma deriva anche dal pensiero della scuola storica e dalla corrente del "diritto libero" che influenzarono Eugen Huber, ma, nella realtà, non sembra aver modificato, rispetto agli altri "sistemi continentali", il ruolo complessivo della giurisprudenza³⁹. E, del resto, sarebbe strano pensare che il giudice svizzero crei, ad es., le regole delle confessioni religiose o, più modestamente, delle gare sportive. La medesima coscienza del giudice e la complessiva coscienza sociale non ravvisano, in molti casi, ragioni sufficienti di una tutela giuridica statale (*supra*, 1).

Ciò vale, a fortiori, per le lacune interne ad un ordinamento, quando una sua norma preveda un'area di facoltà insindacabili (*supra*, 2.1.)

In una pluralità di ordinamenti, nel contesto, ad es., del diritto internazionale, solo la negazione della propria competenza dei giudici di tutti gli ordinamenti equivale ad una inammissibilità assoluta. Nessun singolo giudice sarebbe, peraltro, competente a questa generalizzata dichiarazione, se non ipotizzando, sia pure nel limitato ambito degli ordinamenti sovra nazionali, un giudice che regoli le giurisdizioni di tutti⁴⁰.

2.4. Gaps of knowledge, gaps of recognition, axiological gaps

Un dubbio non superabile sulla realtà dei fatti integra un *gap of knowledge*. Questo dubbio non esclude l'azione giudiziaria: comporta, invece, l'applicazione delle regole sull'onere della prova [burden of proof, onus probandi]⁴¹.

³⁷ Cfr. A. CONTE, cit. in nota n. 2, pp. 77-78, 153.

³⁸ Cfr. A. CONTE, come cit. in nota 2, p. 174: un obbligo di *ius dicere* non può sussistere se non esiste uno *ius* (*ad impossibilia nemo tenetur*).

³⁹ M. AMSTUTZ, *Genealogie und Evolution von Art. 1 ZGB*, in "Zeitschrift für schweizerisches Recht – Revue de droit suisse, Rivista di diritto svizzero", 2007, 1236 Band, 5 Heft, p. 237 ff.

⁴⁰ Cfr. G. GUILLAUME, *The Future of International Judicial Institutions*, 1995, 44 ICLQ 848.

⁴¹ Cfr. C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, op. cit., p. 31 ff.

La legge può essere oscura, vaga, incompleta: tutto ciò integra i c. d. *gaps of recognition*, che l'interpretazione / integrazione giudiziale talvolta supera⁴² (*non omne ius est in lege*). Alcuni autori ritengono che questo superamento sia immancabile e, dunque, che le lacune possano riferirsi solo alla legge e non all'ordinamento complessivo⁴³. Ma, come abbiamo accennato, la medesima coscienza del giudice e della società complessiva non riconoscono, invero, ragioni sufficienti di protezione giuridica per ogni pretesa (*supra*, 2.3.; *infra*, 3.).

Le c. d. "*axiological gaps*"⁴⁴ assumono significato quando ipotizziamo che certe proprietà debbano essere tali da giustificare una facoltà o un divieto o un obbligo e che, tuttavia, il sistema legale ad esse non ricollega alcuna conseguenza.

Al limite fra *axiological gap* e *gap in law* è l'ipotesi in cui un legittimo interesse sia riconosciuto da una normativa di grado superiore (di livello costituzionale, ad es.) non suscettibile di immediata applicazione⁴⁵.

Nella giurisprudenza tedesca ed in una successiva riformulazione del § 31 del *Gesetz über das Bundesverfassungsgericht* sono emerse, in ipotesi del genere, le decisioni di incompatibilità (*Unvereinbarkeit*), distinte dalle decisioni di nullità⁴⁶. Esse comportano la sospensione dell'applicazione della legge (*Anwendungssperre*) e dei procedimenti (*Aussetzung*) in cui la regola di livello superiore dovrebbe essere applicata ma non può esserlo perché incompleta, fino a che il legislatore non abbia colmato la lacuna, entro un certo termine, salvo che la Corte stessa disponga diversamente

⁴² Cfr. C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 33 ss.

⁴³ Cfr., eg, BULOW, *Über die Verhältniss der Rechtsprechung zum Gesetzrecht*, in *Das Recht*, X (1906), p. 771 ss.; C. COSSIO, *La Plenitud del Ordenamiento Juridico*, 2nd ed., Buenos Aires, 1947, p. 49; L. SORAT, cit. in nota n. 34; P. WEIL, *The Court cannot conclude definitively ... non liquet revisited*, in "Columbia Journal of Transnational Law", 1997, p. 109 ss.; F. MODUGNO, cit. in nota n. 11, p. 190.

⁴⁴ Cfr. C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, citato in nota n. 1, p. 106 ff., 110 ff.; R. GUASTINI, *Defeasibility, Axiological Gaps, and Interpretation*, in *Essays on Legal Defeasibility*. Oxford, 2012, pp. 182-192.

⁴⁵ Cfr. A CONTE, cit. in nota n. 2, p. 44.

⁴⁶ Cfr. eg, BVerfGE, 15 Band, 46 (p. 75 f.), 25 Band, p. 101 (p. 102, 111), 37 Band, 217 (p. 261 ff., 55 Band, 110 (p. 113), 56 Band, 194 (p. 215 ff.), 90 Band, 263 (p. 276), 92 Band, 158 (p. 186), 99 Band 341 (p. 358), 109 Band, 190 (p. 235 ff.), 111 Band, 191 (p. 224). 119 Band, 337 (p. 382), etc.

per evitare la irreparabile violazione di altri principi costituzionali⁴⁷.

Simili sono le decisioni di “mera incostituzionalità” del Tribunale costituzionale spagnolo⁴⁸. Queste decisioni presuppongono una qualche discrezionalità del legislatore ma anche limiti di questa.

E, poiché ne sottolineano proprio i limiti, hanno effetti diversi da quelle di pura inammissibilità per lacune interna alla legge (*supra*, 2.3.).

3. Le lacune nel diritto positivo

In diritto positivo si può ipotizzare una norma di chiusura, che avvalori, nel silenzio, uno degli operatori prescrittivi, a preferenza di altri⁴⁹.

Corrisponde all’ideologia di un regime autoritario considerare vietato tutto ciò che non è permesso (*quidquid concessum non reperitur, prohibitum censeri debet*). Corrisponde all’ideologia di un regime liberale, la regola opposta per cui *Tout ce qui n’est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu’elle n’ordonne pas* (art. 5 of the *Déclaration de droits de l’homme e du citoyen*, 1789).

Un principio generale di divieto difficilmente potrebbe essere, peraltro, davvero operativo, anche perché, a differenza di un principio di facoltatività, non potrebbe mai riferirsi, al tempo stesso, to the doing and to forbearance of an act⁵⁰. E, inoltre, dato che non è possibile un completo elenco di tutte le azioni permesse, si finisce con il postulare una clausola di autorizzazione residuale che lo contraddice⁵¹.

Gli ordinamenti di tipo liberal democratico affermano il principio per cui la pubblica autorità può imporre divieti, obblighi solo con legge. Questo principio, nei limiti in cui opera, è un principio di chiusura per l’esercizio del potere pubblico (*nullum crimen sine lege*”, ad es.)⁵².

E, peraltro, la facoltà / libertà del privato, che ne consegue, integra, a sua volta, una lacuna interna dell’ordinamento (*lacuna minor: supra*, 2.1.),

⁴⁷ Cfr. K. SCHLAICH, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 1997, p. 359 ff.; SCHLAICH, KORJOT, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 2007, p. 401 ff.

⁴⁸ Cfr., ad es., sent. n. 13/1992; 69/1996; 96/1996. Cfr. R. LLORENTE JIMENEZ CAMPO, *Estudios sobre la Jurisdicción constitucional*, Madrid 1997, p. 143 ss.

⁴⁹ C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 134 ss.

⁵⁰ Cfr. H. VON WRIGHT, *Norm cit.* in nota n. 1, pp. 87-88.

⁵¹ Cfr. H. VON WRIGHT, *Norm cit.* in note n. 1, p. 88.

⁵² Cfr. H. VON WRIGHT, *Norm cit.* in nota n. 1, p. 87; C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 140 ff.

che implica l'inammissibilità di pretese pubbliche, al suo interno⁵³.

Un analogo principio di stretta legalità non si afferma, peraltro, nei rapporti fra privati. Alcuni criteri o regole generali di valutazione, come il divieto di violenza privata⁵⁴ o la protezione di proprietà, possesso, domicilio, etc., fuori da casi protocollari (*vim vi repellere licet*), non sono tali da escludere una carente tutela di ulteriori pretese. L'uso dell'etere, delle risorse idriche, delle idee scientifiche, ad es., sfugge a tali criteri.

Ciò è ancor più vero (*infra*, 3.2.) nell'ordinamento internazionale, ove difetta un'autorità.

3.1. Le lacune negli ordinamenti statali

Gli ordinamenti statali sono i più densi di previsioni normative⁵⁵ e, inoltre, rivendicano una generalità di fini⁵⁶. Ciò non esclude, tuttavia, che, in atto, le regole di un ordinamento statale integrino un insieme finito.

Una lacuna esterna al diritto è data da ciò che il sistema non avvalorava, perché, ad es., estraneo agli interessi che attualmente tutela⁵⁷.

Una lacuna interna al diritto è data da ciò che rientra negli spazi di facoltà / immunità riconosciuti ai vari livelli del sistema giuridico e fin anche in costituzione (*supra*, 3.). Il potere sovrano, del resto, nella misura in cui non è limitato dalla costituzione, esprime e fonda, esso stesso, una lacuna⁵⁸ interna (*supra*, 2.1.).

Sotto il primo profilo ricorderei che non un qualsiasi accordo fra persone umane, ad es., è un contratto suscettibile di essere avvalorato da un giudice. Nei paesi di common law un accordo si ritiene vincolante solo se sussiste a reasonable motive for making the promise⁵⁹. Nei paesi di civil law ciò si esprime attraverso il requisito della legittima causa (*causa obligationis*).

⁵³ Cfr. I. TAMMELO, cit. in nota n. 6, p. 198.

⁵⁴ Cfr. D. DONATI, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, 1910, ora in *Scritti di diritto pubblico*, Padova, 1966, I, p. 1 ss.

⁵⁵ La densità di un ordinamento giuridico è funzione degli elementi rilevanti: cfr. C. E. ALCHOURRON, E. BULYGIN, cit. in nota n. 1, p. 96 ff.

⁵⁶ Cfr. C. F. GERBER, *Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, Leipzig, 1880, Afl., p. 225 ff.; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900, VIII, p. 2, 6.; H. KELSEN, *Das Problem des Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1928, p. 47 ss.

⁵⁷ De minimis non curat praetor: cfr. I. TAMMELO, cit., in nota n. 6, p. 198.

⁵⁸ K. ENGISCH, cit. in nota n. 29, p. 394 ff.

⁵⁹ POLLOCK, *Principles of Contracts*, London, 1950, pp. 7-8, 136-38.

Si distinguono, ancora, intime ed espressive associations: solo le regole di queste ultime sono sindacabili e suscettibili di pretese giuridiche⁶⁰. Del pari inammissibile sarebbe un'azione volta a far valere le regole di una gara sportiva dinanzi al giudice dello Stato⁶¹.

In assenza di norme positive sull'uso di opere letterarie, di invenzioni suscettibili di applicazione produttiva, sull'uso dell'etere, delle onde hertziane, di acque fluviali o, semplicemente, di una bacheca gratuita, ad es., pretese di protezione specifica, in un senso o in quello opposto, sarebbero o sono inammissibili.

Configura qualcosa di simile ad una lacuna l'ipotesi, ad es., di un sistema giuridico che consideri il suicidio non punibile, ma consenta possa (non debba) essere impedito, attraverso la clausola dello stato di necessità: e, infatti, è così escluso sia un divieto sia una facoltà protetta (se non di chi impedisce l'atto del suicidarsi), sia un obbligo⁶².

Sotto il secondo profilo, si ricorda, ad es., che la giurisprudenza è costante nell'escludere l'ammissibilità di azioni giudiziarie volte a sindacare spazi di discrezionalità riconosciuti dall'ordinamento a privati o a corpi pubblici, nell'ambito di diritti o poteri pur protetti nei loro esterni confini. Ciò vale, ad es., per le confessioni religiose⁶³, per le associazioni di tendenza, per i poteri dello Stato⁶⁴, nell'ambito della discrezionalità loro riconosciuta⁶⁵.

79

3.2. Le lacune nell'ordinamento internazionale

Il diritto internazionale è meno denso di previsioni normative⁶⁶ e persegue il fine limitato della convivenza fra Stati sovrani.

Accade, allora, che talvolta la ICJ segnali la carenza di una normativa che disciplini la materia controversa o dubbia, in sede contenziosa o consultiva.

⁶⁰ Cfr. eg, *Bord of Directors of Rotary International v. Rotary Club of Duarte*, 107, S. Ct. 1940, del 1987; *Roberts v. United States Jaycees*, 104 S. Ct. 3244, del 1984, etc.

⁶¹ Lo sport è un'attività libera rilevante nell'ordinamento per i suoi limiti esterni: cfr. *BVerwGE*, 81 *Band*, 197.

⁶² S. ROMANO, cit. in nota n. 29, p. 114.

⁶³ Cfr., ad es., 280 US 1, 50 (1929); 344 US, 92 (1952); 393 US 440 (1969); 426 US 696 (1971); *Jones v. Wolf*, 443 US 595 (1979), etc.

⁶⁴ Nelle c. d. *political questions* si afferma a *lack of jurisdiction*: cfr., ad. es., L. H. TRIBE, *American constitutional law*, New York, 2000, p. 365 ss.

⁶⁵ Cfr., *supra*, nota n. 21, p. 22; cfr., ad es., *BVerfGE*, 30 *Band*, 127 (*unzulässig*).

⁶⁶ P. WEIL, cit. in nota n. 43, spec., p. 118. Sulla densità di un Sistema giuridico v. nota n. 56.

Difetta una normativa che disciplini, agli effetti della protezione diplomatica, il caso di società che abbia sede in uno Stato diverso da quello di nazionalità degli azionisti, ma: “As to which rights international law has not established, it has to refer to relevant rules of municipal law”⁶⁷.

Il rifugio di Haya della Torre nell’ambasciata della Colombia a Lima, ad es. non può legittimare un trasferimento di questo in Colombia e, in base alla Convenzione dell’Avana, deve cessare, but the Convention did not “give a complete answer” to the question of how the asylum should be ceasing. The Court, moreover, is unable to give any practical advice as to the various courses which might be so without departing from its judicial function”⁶⁸. Siamo fra lacuna per carente disciplina del procedimento e lacuna ideologica (*supra*, 2.2., 2.4.).

Nel caso Lotus si era verificata una collisione, in acque extra territoriali, fra nave francese e nave turca: il comandante della nave francese aveva soccorso the sopravvissuti e li aveva scortati in Turchia. Qui era stato accusato of omicidio colposo e condannato. Di qui una controversia internazionale sulla giurisdizione tra Francia e Turchia. La PICJ afferma che “Restrictions upon the independence of States cannot be presumed” And “no rule or principle of international law prevents Turkey from exercising jurisdiction”; nessuna norma internazionale vieta, infatti, agli Stati di punire fatti avvenuti fuori del loro territorio. “Under the circumstances, France and Turkey had concurrent jurisdiction”⁶⁹. La formale equidistanza non può nascondere la sostanziale vittoria della Turchia in base al principio di territorialità⁷⁰.

⁶⁷ ICJ, 4, 33-34, (feb. 5r), Barcelona Traction, Light & Power Co. (Belg. V. Spain), 1970, Cfr. H. LAUTERPACHT, *Some Observation on the Prohibition of non liquet and the Completeness of the Legal Order*, in *Symbolae Verzijl*, 1958.

⁶⁸ Cfr. *Columbie v Perou*, 1950, 20 november e 1951, June 13. Si trattò, in sostanza, di un’azione di accertamento. Haya de la Torre, in seguito, divenne Presidente della Convenzione Costituzionale del Perù. Cfr. nota n. 6.

⁶⁹ S.S. LOTUS (France v. Turkey, 1927, P.I.C.J. (ser. A) no. 10, (Sept. 7). La decisione è stata contrastata all’interno della Corte (come emerge da dissenting opinions) ed anche criticata all’esterno (fra gli altri da Hans Kelsen): cfr, ad es., LAUTERPACHT cit. in nota n. 67; SORAT, cit. in nota n. 43, p. 202.

⁷⁰ H. HANDEYSIDE, *The Lotus Principle in International Court Justice Jurisprudence: Was the Ship ever afloat?* in “*Michigan Journal of International Law*”, 2007, [29], p. 71 ff., 78.

Con riguardo agli armamenti del Nicaragua, la ICJ conferma: “in international law there are no rules, other than rules as may be accepted by the States concerned ... whereby the level of armaments of a sovereign State can be limited ...”⁷¹. Nel parere della ICJ sull’uso o la minaccia di armi atomiche, la Corte sembra mediare fra valori della Carta dei diritti umani e sovranità degli Stati, senza pervenire ad una soluzione netta (“The Court cannot conclude definitively ...”)⁷². Nel parere sul Kosovo la Corte si mantiene in equilibrio fra i principi di autodeterminazione dei popoli e di sovranità degli Stati⁷³. Il parere, allora, finisce con l’essere favorevole alla indipendenza, in virtù dell’ulteriore principio di effettività⁷⁴.

Lo schema presenta analogie, al di là della sede consultiva o contenziosa della pronuncia⁷⁵: difetta una norma specifica, ma poi alcuni principi prevalgono. Se i principi sono quelli di sovranità, effettività, territorialità poco modificano la realtà dei rapporti di forza, pur se sembra superato il principio della guerra come ultima *ratio*⁷⁶. Ciò potrebbe avvalorare l’idea che il “sistema” complessivamente offre una risposta attraverso una creatività dell’interprete⁷⁷ o il richiamo ai principi generali del diritto

⁷¹ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicar. v. Un. St.) 1986, 14 24 (June 27) 135. Il parere ha dato luogo ad animate discussioni nel senso di escludere (cfr. I. TAMMELO, cit. in nota n. 6) che la carenza di un divieto implichi un diritto in senso proprio, D. BODANSKI, cit. in nota n. 35, p. 153 ff, spec. p. 163; J. A. SALMON, *Quelques observations sur les lacunes de droit international public*, in “Revue Belge de droit int.”, 1967, p. 440 ss. In senso contrario, R. KOLB, *Le règle résiduelle de liberté en droit international public* «*toute ce qui n’est pas interdit est permis*», in “Revue belge de droit international”, 2001, p. 100 ss. V. anche nota n. 35.

⁷² ICJ, Adv. Op., 35, 105 (July, 8), in 35 I.L.M., 809, 831 (1996), *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*.

⁷³ ICJ, Adv. Op. July, 22, 2010, *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*. Cfr. M. BOTHE, *Kosovo – So What? The Holding of I. C. J. is Not the Last Word on Kosovo Independence*, in “German Law Journal”, 2010, p. 837 ss.

⁷⁴ A. TANCREDI, *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo*, in “Riv. Dir. int.”, 2010, p. 994, ff., 996.

⁷⁵ H. LAUTERPACHT, (cit. in nota n. 67, p. 199) considera decisiva la diversa sede (consultiva o giudiziaria) della pronuncia. R. KOLB, cit. in nota n. 21.

⁷⁶ Cfr., eg. E. ZITELMAN, *Lücken im Recht*, Leipzig, 1903, p. 33; G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, cit., p. 347 ss., 350, 367; ID., *Gesetz und Verordnung*, Freiburg, 1887, p. 300, 302, 306; G. ANSCHÜTZ, *Lücken in der Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen*, in “Verwaltungsarchiv”, XIV (1906), pp. 315 ss., p. 339.

⁷⁷ Cfr. L. SIORAT, cit. in nota n. 35; P. WEIL, quoted in note n. 43, especially, 112 (with reference to ICJ, *North Sea Continental Shelf*, 1969).

contenuto nell'art. 38 dello Statuto della International Court of Justice (ICJ)⁷⁸, pur se la realtà sembra talvolta prevalere sui valori.

E, peraltro, il principio, pur contestato⁷⁹, di libertà degli Stati⁸⁰ talvolta deve essere riferito parimenti a tutte le parti di controversie relative, ad es., all'uso esclusivo di risorse scarse (acque territoriali, percorrenze della navigazione aerea, onde hertziane, etc.)⁸¹; e, allora, diviene inidoneo a risolvere la controversia. Qui davvero siamo di fronte ad una lacuna⁸². Né vale osservare che l'adversary principle of the judicial procedure impone una risposta univoca sia essa positiva o negativa, sulla pretesa⁸³: perché la risposta negativa, il "non accoglimento", abbiamo visto, può essere anche una pronuncia di inammissibilità assoluta o equivalente (*supra*, 2.3.).

Oltre a ciò, sussistono lacune interne date dai limiti del possibile sindacato del giudice su atti degli Stati o di organizzazioni internazionali⁸⁴.

Nel diritto internazionale, si preferisce esprimere con la formula del *non liquet* lo "stallo" (stalemate) che deriva da lacune esterne all'ordinamento, mentre i limiti interni della giurisdizione sono espressi con la formula dell'irricevibilità⁸⁵.

3.3. Le lacune nel diritto internazionale privato

Una lacuna nel diritto internazionale privato si verifica quando la *lex fori* e la *lex causae* qualificano diversamente la medesima fattispecie e, dunque, il rinvio della prima alla seconda diviene senza effetto.

Marie Aquilina e Francois Bartholo erano cittadini maltesi e si sposarono a Malta. Si trasferirono in Algeria. Bartholo acquisì la

⁷⁸ H. LAUTERPACHT cit. in nota n. 67.

⁷⁹ H. LAUTERPACHT, cit. in nota n. 70, p. 71 ss.

⁸⁰ H. LAUTERPACHT, cit. in nota n. 66; SORAT, cit. in nota n. 34, p. 202.

⁸¹ Cfr. anche, *supra*, 3.1., in controversia insorta fra Australia e Japan, cit. in nota n. 35.

⁸² V., *supra*, nota n. 35, sul caso che ha originato le riflessioni di Stone ed anche di Ilmar Tammelo, all'epoca suo giovane collaboratore (controversia sulla pesca delle perle, insorta fra Australia e Giappone). Più di recente cfr. I. TAMMELO, *Aspetti logici del non liquet nel diritto internazionale*, in I. TAMMELO, I. TEBALDESCHI, cit. in nota n. 9, p. 123 ss.; cfr. anche., ead es., *West Afrika Cases* (Eth v. South A., Liberia v. South A., 1966, ICJ, 6 July 18); P. WEIL, cit. in nota n. 42, spec, p. 112 (con riguardo a ICJ, *North Sea Continental Shelf*, 1969).

⁸³ H. LAUTERPACHT, cit. in nota n. 67, p. 196; cfr. also P. WEIL, cit. in nota n. 43.

⁸⁴ G. ABI SAAB, *Observations in ICJ*, 1.11.1995, CR95/23, pp. 19-20: "... inherent limitations of the judicial function".

⁸⁵ CIJ, Rec. 1962, p. 155; G. ABI SAAB, *Les exceptions préliminaires dans la procédure de la Cour internationale*, Paris, 1967, p. 146 ss.

cittadinanza francese e venne meno. Secondo la legge francese le pretese della moglie rientrano nei rapporti patrimoniali fra coniugi e, dunque, si applicava la legge maltese che regola il matrimonio. Secondo la legge maltese tali pretese hanno carattere successorio e, dunque, si applicava la legge francese, che era quella del *de cuius*. Si tratta di una lacuna di collisione. Una lacuna di valutazione può venire in essere quando il fatto sia qualificato giuridicamente in un sistema e non in un altro⁸⁶ (*supra*, 2.).

Un recente studio promosso dall'EU ha evidenziato non poche lacune in questo settore, intendendo il termine in senso ampio per cui comprende anche *gaps of recognition* e *axiological gaps*. Si sollecita una disciplina dettata da un'autorità sovranazionale per il coordinamento reciproco dei criteri delle leggi nazionali⁸⁷.

3.4. Lacune nel diritto sovranazionale

Le organizzazioni sovranazionali traggono fondamento dal diritto internazionale e si propongono fini limitati che coesistono con gli ordinamenti nazionali. Nell'ambito di questi fini sono, in genere, dense di previsioni normative.

Mi limiterò a far cenno del EU legal system.

Occorre distinguere ciò che è al di fuori delle competenze dell'UE da ciò che è al di fuori della competenza dei giudici dell'UE (ma è di competenza degli organi politici dell'UE).

Si tratta, ancora una volta, di due tipi di lacune: la prima is an external gap in UE legal system; the second is an internal gap in UE legal system.

⁸⁶ Cfr. F. KAHN, *Latente Gesetzkollisionen*, in *Jherings Jarhbücher*, 1981, XXX, p. 10 ss.; anche in *Abhandlungen zum internationalen Privatrecht*, edited by O. LENEL and H. LEWALD, München, Leipzig, 1928, T.1, p. 1 ss., 15; E. BARTIN, *De l'impossibilité d'arriver à la solution définitive des conflits de lois*, in *Clunet*, 1897, pp. 225 ss.; 466 ss.; 720 ss.; also in *Études de droit international privé*, Paris, 1899, p. 1 ss.; E. BARTIN, *La doctrine des qualifications et ses rapports avec le caractère national des règles du conflit de lois*, in "Recueil Cours Académie de droit international de La Haye", 1930, I, p. 565 ss.; W. WENGLER, *Réflexions sur la technique des qualifications en droit international privé*, in "Revue critic droit international privé", 1954, p. 662. Il testamento olografo incontra limiti in Olanda, per difetto di capacità, e non in Francia, ove il problema si considera di forma, etc.

⁸⁷ Directorate General for Internal Policies Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs Legal Affairs - *A European Framework for private international law* (2012) - Document available on the Internet at: <http://www.europarl.europa.eu/studies> DISCLAIMER. Cfr. on marriages between same-sex partners, pp. 12, 34; on definition of the concept of domicile, p. 25, etc.

Cfr., comunque, Regolamento (UE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio.

La lacuna esterna non è tale, tuttavia, da negare del tutto una disciplina giuridica, dato il ruolo “complementare” del diritto europeo rispetto ai diritti nazionali: sottintende una competenza degli Stati membri, in relazione ai loro fini generali (*supra*, 3.1.), a prescindere dalla circostanza che questa competenza sia stata o non sia stata esercitata.

Le pronunce della Corte europea che concernono una lacuna esterna di diritto europeo contengono talvolta un riferimento al diritto nazionale, di cui si riconoscono (*iure proprio e iure europaeo*) le facoltà (competenze), una volta negati obblighi o divieti⁸⁸. Altra volta tali pronunce dichiarano una carenza di giurisdizione europea, intendendo il termine nel senso medioevale (ancora in uso nei paesi di common law)⁸⁹, per cui include anche quella che oggi chiamiamo funzione legislativa⁹⁰.

Nel secondo caso (lacuna interna nel diritto europeo), le pronunce del giudice UE contengono una dichiarazione di inammissibilità⁹¹.

⁸⁸ ECJ, December 14, 2000, C-300, 392/98, in un settore (intellectual property regime) in cui la Comunità non aveva ancora legiferato): « community law neither requires nor forbids, ne commande ni n'exclute, die Gemeinschaftsrecht gebietet es daher nicht schliesst es aber auch nicht aus ».

⁸⁹ Cfr., eg, CH. MC ILLWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, reprinted Indianapolis 2019, pp. 61 ss., 84 ss.

⁹⁰ ECJ, ad es., stabilisce che le informazioni non commerciali sulla interruzione volontaria della gravidanza does not fall within the competence of the European Community (October 4, 1991, case 159-90, Grogan); ECJ stabilisce Community incompetence regarding the protection of health (October 5, 2000, C-368/98); ECJ esclude (December 14, 2000, C-300, 392/98) the its own jurisdiction in a field in which the Community has not yet legislated (intellectual property regime); ECJ constantly reiterates that European Union has no jurisdiction on the structure of proceedings before national courts, on discriminations carried out by national law against its own citizens (June 16, 1994, Steen, Case C-132/93), L'UE non ha giurisdizione sulla Nice Charter outside of the scope of UE law etc (ECJ, Sect. VIII, November 12, 2010, Causa C-339/10, Krasimir Asparuhov Estov). Cfr. anche Advocate General Antonio Tizzano in Case C-465/00, Opinion of 14 November 2002, § 58, 59 (Court has no jurisdiction on privacy). Cfr. anche, sulla limitata rilevanza dello sport, ECJ, judgment of 12 December 1974, case 36/74.

⁹¹ ECJ, 1 March 2005, case C-377/2002: un caso di autentica “political question” riguarda la giurisdizione UE sulle regole del WTO, pur se acetate dall'UE. Tralascio i casi (fin troppo ovvi) relativi ai limiti del sindacato giudiziario sulla discrezionalità della Commissione.

Abstract

Le modalità deontiche prescrittive sono tre: obbligatorio, vietato, facoltativo (von Wright). Occorre aggiungere che in tanto queste modalità sono prescrittive in quanto sorrette da un coefficiente costitutivo di protezione (Carcatterra). Una facoltà non protetta non è giuridica e, allora, non può essere dedotta, come tale, dalla semplice assenza di un divieto. Una lacuna giuridica sussiste quando non è protetta una pretesa e neppure la pretesa che la nega. Ciò si verifica nel diritto interno con riguardo a relazioni sociali pre-giuridiche o con riguardo a facoltà riconosciute dal diritto come tali ad organi pubblici o anche a privati. Si verifica nel diritto internazionale con riguardo a facoltà eguali e contrarie fondate sulla sovranità di diversi Stati, senza una regola che le armonizzi, si verifica in altri ordinamenti (diritto internazionale privato, diritto dell'Unione Europea, etc.). Lo scritto indica numerosi esempi desunti da effettive controversie.

In un lontano scritto Amedeo Conte affermava l'esistenza di lacune nel diritto e si chiedeva quale fosse la decisione del giudice in loro presenza. Nel diritto interno la lacuna viene in genere segnalata da una decisione di inammissibilità per difetto di azione, suscettibile di coprire anche la pretesa contraria; nel diritto internazionale la lacuna viene in genere segnalata attraverso la formula impropria del non liquet, da cui sono derivati falsi problemi in relazione al divieto legislativo in proposito del Codice Napoleone.

Parole chiave: logica deontica, lacuna giuridica, proposizione prescrittiva, proposizione costitutiva, inammissibilità, difetto di azione, non liquet, diritto interno, diritto internazionale.

Abstract

There are three prescriptive deontic modalities: mandatory, prohibited, facultative (von Wright). It should be added that these modalities are legal and prescriptive as they are supported by a constitutive protection coefficient (Carcatterra). A faculty not guaranteed by law is not juridical and, therefore, cannot be inferred, as such, from the mere absence of a prohibition. A legal gap exists when a claim is not protected and neither is the claim that denies it. This occurs in domestic law with regard to pre-legal social relations or with regard to faculties recognized by law as such to public bodies or even to private individuals. It occurs in international law with regard to equal and opposite faculties based on the sovereignty of different states, without a rule that harmonizes them. It occurs in other jurisdictions (private international law, European Union law, etc.). The writing indicates numerous examples taken from actual controversies.

In a distant writing, Amedeo Conte affirmed the existence of gaps in the law and wondered what the judge's decision was in their presence. In domestic law, the lacuna is generally signaled by a decision of inadmissibility for lack of action, which can also cover the contrary claim; in international law the lacuna is generally signaled through the improper formula of non liquet, from which false problems have arisen in relation to famous ban on the subject sanctioned by the Napoleon Code.

Keywords: deontic logic, legal gap, prescriptive proposition, constitutive proposition, inadmissibility, lack of action, non liquet, domestic law, international law.

DIBATTITO

Meridionalismo e Mediterraneo

Nel presente fascicolo, la rubrica “Dibattito” presenta una breve riflessione nella quale Antonino Monorchio, in pagine destinate alla discussione, riflette sulla cultura meridionale proponendo un’analisi psicoanalitica di alcuni caratteri spesso attribuiti a persone e cultura.

Antonino Monorchio è uno psichiatra formatosi all’Università di Messina nella quale ha svolto attività di ricerca che insegna Psicologia presso l’Unistrada di Reggio Calabria dopo essere stato Primario medico psicologo presso il Dipartimento di salute mentale di Reggio Calabria ed aver tenuto corsi di insegnamento di Psicologia presso la Facoltà di Teologia dell’Italia meridionale e l’Istituto di Teologia di Reggio Calabria.

Per una caratterizzazione della cultura meridionale: prolegomeni ad una indagine psicoanalitica

Antonino Monorchio*

«Wir - die Menschen - sind ein Gespräch».
Hölderlin

«Noi - gli uomini - siamo un dialogo».
Hölderlin

Quali difficoltà ha superato e quali caratteristiche ha avuto la cultura meridionale perché se ne parli in un consesso che finalizza una tale ricerca a scopi didattici?

Ha una formulazione originale ed autonoma oppure i suoi tratti sono sfumati e così scarsamente salienti da rendere «apriori» pleonastica ogni discussione sull'argomento?

Che tipo di contributo ha dato il Meridione alla cultura? Le domande di introduzione eliminano molti preamboli e mi inducono a riunire le fila di un tessuto di fatti che, esaminato nella sua struttura, appare spesso sdrucito, deiscende, scarsamente coeso, statisticamente disomogeneo quanto a densità di contenuti.

La coloritura di base della cultura meridionale ha come elemento portante la noia, e con la noia, «demone del meriggio», il sentimento incombenente e negato di un inconscio desiderio di morte.

Una noia per lo più metafisica che consuma le illusioni, sensibilizza e corrode ma fornisce, ai più dotati, incentivi per una, palingenesi senza fine.

Essa, la noia meridionale, introduce alla vita interiore, rivela l'esistente nella sua totalità¹ non è l'accidioso «horror loci» ma crea le premesse di un autentico parlare.

Questa noia infatti non è mancanza di tensioni «ma piuttosto eccitamento il cui scopo è inconscio»².

*Unistrada di Reggio Calabria.

¹ M. HEIDEGGER, *Brief über Humanismus*, 1949, p. 28.

² O. FENICHEL, *Trattato di Psicoanalisi*, Roma, 1962, p. 25.

Ma la noia, è il meno conosciuto dei sistemi motivazionali secondari e, come tale, obbedisce al principio secondo cui quanto più alta è la tensione, tanto più urgente è la soluzione.

Essa «insegna lo scrupolo ai credenti; agli studiosi l'osservazione paziente; al pensatore la sottigliezza»³.

Questi caratteri sfumano spesso nella malinconia che è senso di perdita, assenza e lutto, dove la noia si rivela strumento nella ricerca di autonomia⁴.

La noia meridionale tende così a dialogare con il bisogno di esperienze nuove, più complesse, coinvolgenti elevati livelli di astrazione.

Essa è, in particolare, l'alimento privilegiato dei processi riparativi nei riguardi della colpa. Il fondamento di questa cultura oscillante fra una posizione depressiva ed una posizione paranoide, fra la colpa e la persecuzione⁵.

A questo ultimo carattere, al tratto paranoide, è legata, a mio parere, la lamentosità masochistica del meridionalismo deterioro. La storia e l'analisi della struttura sociale della società meridionale sono rivelanti di un contributo culturale consistente in produzioni non sistematizzate, storicamente imprevedibili rispetto all'epoca di apparizione e quasi accidentali: l'arte, la poesia, il paradosso non risolto ed ancora ricco di mistero tanto da passare quasi per bizzarria e stranezza da mentecatto.

90

Isole di forte densità produttiva, più autentiche quanto a verità, ma, proprio perché ermetiche, anche meno «leggibili» e, in questo senso, più impegnative e di difficile accesso.

Il che significa esistenza di una creatività intensa ma discontinua, non esplicativa di una trama di relazioni facilmente coglibili.

Queste produzioni si costituiscono come patrimonio culturale incistato, isolato, non trasferibile sotto forma di sapere volgarizzato ma di grande valore interlocutorio e dialogico.

Esse vanno all'«eidos» all'essenza, al «Wesen», per usare un termine mutuato dalla filosofia esistenzialista tedesca.

La frase di Hölderlin citata in epigrafe da una definizione implicita della condizione di uomo: «Wir - die Menschen - sind ein Gespräch».

Senza dialogo vi è la crisi dell'intersoggettività che è narcisismo, isolamento, morte temuta e desiderata.

I dati soggettivi, storicamente rilevabili e sincronica-mente evidenzia-

3 E. TIBERI, *La spirale della noia*, Milano, 1983, p. 59.

4 G.C. ZAPPAROLI, *La spirale della noia*, Milano, p. 121.

5 R. MONEY-KYRLE, *Alla base delle visioni della politica*, Firenze, 1982, ID.: *Psicoanalisi della Politica*, Firenze.

bili nell'analisi immediata dell'attualità, rimandano, per analogia formale, al modello comportamentale ed alla storia di un individuo superdotato.

Tale accostamento, che assimila, giustapponendoli, individuo e società, dà la chiave di lettura alla produzione culturale i cui contenuti trovano espressione adeguata sotto forma di intuizione creativa per molti versi indipendenti dalla influenza plasmante del periodo storico a cui appartengono.

È proprio in condizioni storico-culturali di crisi che si fa esperienza di come «aumentando il pericolo, aumenta pure la salvezza»⁶: la Krisis diventa Kairòs, momento opportuno per la creatività⁷.

Come per l'individuo creativo, che ha sofferto di un distacco precoce dell'io dal non-io, così per la società meridionale, calabrese in particolare, travagliata da lotte, terremoti, capovolgimenti storici, si constata, un improvviso allontanamento della cultura di appartenenza.

Il distacco precoce dalle proprie radici, la perdita di identità, la notte dolorosa e buia trascorsa senza alcun definito retaggio tradizionale, testimoniano l'immane impresa compiuta per colmare una beanza, una faglia, fra l'adesso ed il prima.

Uno sforzo, in altri termini, contraddistinto da toni aspri e quasi sempre esasperati, titanica lotta, mirante a congiungere, nell'ordine della esperienza drammaticamente vissuta, il passato, il presente ed il futuro.

Mancò al Meridione d'Italia l'elaborazione sociale della produzione culturale. Venne meno la storia delle cose che, parlando da sé, riportano al presente la memoria del passato e che determinano la possibilità di avere una storicità senza la quale nessun contributo è possibile⁸.

Non basta dire: «Io sono nato qui».

È pure altrettanto necessario sapere da quali genitori.

Questi genitori traevano dal folklore la loro identità.

Non erano in grado di parlare delle loro origini remote se non nella maniera vaga che denuncia una perdita, un lutto antico. Ciò produsse l'idealizzazione dei progenitori che diventarono personaggi di leggenda: non furono mai personaggi storicamente oggettivati.

Si pose in enfasi il grande: si trascurò il piccolo perché ritenuto irrilevante. Di questi progenitori si perse soprattutto l'insegnamento. Le

6 Hölderlin citato in: U. REGINA – Heidegger ed il sacro.

7 G. PENZO, (a cura di) *Friedrich Nietzsche o la verità come problema*, Bologna, 1984; articolo di Giangiorgio Pasqualotto – Krisis come Kairos.

8 M. HEIDEGGER, *Essere e Tempo*, Torino, pp. 385-387.

loro tracce, pur esistendo, sono al di fuori da ogni possibilità di ripercorrerle agevolmente rifacendosi alla produzione linguistico-letteraria ed al clima culturale delle epoche trascorse.

Un clima, questo, mai penetrato, mai meditato fino in fondo, trasferito, per i più fortunati, nella forma vaga e favoleggiata del folklore, unico messaggio del passato sfuggito alla storia. Così mancando la storia, la tradizione appare nella crudezza nuda del suo étimo: a consegna di cose vaghe, di favole, di racconti non ben definiti. La tradizione senza la storia diventa così un tradimento e, proprio perché tradimento, viene rifiutata.

Come tradimento comporta una idealizzazione che nasconde l'ostilità, verso tutto ciò che è legge e denuncia una insufficienza dell'Ideale dell'Io necessario all'integrazione ed allo scambio, che, nell'ordine sociale, chiamiamo contributo culturale.

Ne è derivato un sentimento di inferiorità, oscuro, tenace, difeso con ostinazione. Quell'ostinazione tipica di coloro che sono oppressi da un servaggio affettivo. In questa cornice di conflittualità nasce l'ambizione generatrice di superstizione e fonte di inautenticità. Si ingigantisce così la problematica narcisistica col concomitante bisogno di assicurazione che mette in enfasi il sapere oggettivo e privilegia la tecnica. La lontananza affettiva del patrimonio tradizionale sostiene pure la tendenza alla capitalizzazione del sapere che, finalizzato esclusivamente al potere, è sintomatico di forze distruttive latenti.

92

Appare dunque evidente che la fisionomia di una società, così strutturata ha prodotto grandi spiriti creativi ma non ha modificato la personalità di base dell'uomo del Meridione.

Le intuizioni, anche se profonde, non hanno adeguatamente alimentato la ricerca. Rimangono ancora nebbie di mistero. Ciò nonostante la cultura meridionale ha una sua identità: è creativa, parla immediatamente, è autenticamente ricca di valori spirituali.

In questo senso parlò un secolo fa F. Nietzsche quando contrappose agli abitanti del Meridione gli «ungeistes Menschen» delle regioni del Nord. Ma è recente ed attuale la risonanza ecumenica del lascito culturale che trova eco nell'interesse alla posterità spirituale di Gioacchino da Fiore⁹.

⁹ H. DE LUBAC, *La Posterità Spirituale di Gioacchino da Fiore*, Vol. I: Dagli Spiritual a Schelling, Milano, 1981; Vol. II: Da Saint Simon ai giorni nostri, Milano, 1984.

Bibliografia

- FENICHEL O., *Trattato di Psicoanalisi*, Roma, 1962, p. 25.
- HEIDEGGER M., *Brief über Humanismus*, 1949, p. 28.
- HEIDEGGER M., *Essere e Tempo*, Torino, pp. 385-387.
- HÖLDERLIN citato in: U. REGINA – Heidegger ed il sacro.
- LUBAC H.DE, *La Posterità Spirituale di Gioacchino da Fiore*, Vol. I: Dagli Spiritual a Schelling, Milano, 1981; Vol. II: Da Saint Simon ai giorni nostri, Milano, 1984.
- MONEY-KYRLE R., *Alla base delle visioni della politica* – Loescher, Firenze, - IB.: *Psicoanalisi della Politica* – Loescher, Firenze.
- PENZO G., (a cura di) Friedrich Nietzsche o la verità come problema, Bologna, 1984,
- TIBERI E., *La spirale della noia*, Milano, 1983, p. 59.
- ZAPPAROLI G.C., *La spirale della Noia*, Milano, p. 121.

Abstract

La coloritura di base della cultura meridionale ha come elemento portante la noia e, con la noia, il sentimento incombente di un inconscio desiderio di morte. Una noia per lo più metafisica che consuma le illusioni, sensibilizza e corrode ma fornisce anche incentivi per una palingenesi senza fine. Questi caratteri sfumano spesso nella malinconia come senso di perdita, assenza e lutto, ove la noia si rivela strumento nella ricerca di autonomia. La noia meridionale tende così a dialogare con il bisogno di esperienze nuove, più complesse, coinvolgenti elevati livelli di astrazione. Essa è l'alimento privilegiato dei processi riparativi della colpa. Il fondamento di questa cultura oscilla infatti fra una posizione depressiva ed una posizione paranoide, fra la colpa e la persecuzione, ed è foriero di un contributo culturale consistente in produzioni non sistematizzate. La produzione culturale meridionale, in particolare quella calabrese, evidenzia una creatività intensa ma discontinua, non esplicativa, ma di grande valore interlocutorio e dialogico. Mancò al Meridione d'Italia l'elaborazione sociale della produzione culturale. A causa di tale mancanza, la tradizione appare nella crudezza nuda del suo étimo: consegna di cose vaghe, favole, racconti non ben definiti. La tradizione senza la storia diventa tradimento e, perciò, viene rifiutata. Ne deriva un sentimento di inferiorità, oscuro, tenace, difeso con ostinazione tipica di coloro che sono oppressi da un servaggio affettivo. Ciò nonostante la cultura meridionale ha una sua identità: è creativa, parla immediatamente, è autenticamente ricca dei valori spirituali "essenziali" alla formazione dell'uomo.

Parole chiave: cultura, meridione, noia, creatività, malinconia.

Abstract

The basic coloring of southern culture has boredom as its leading element and, with boredom, the looming feeling of an unconscious death wish. A mostly metaphysical boredom that consumes illusions, sensitizes and corrodes but also provides incentives for an endless palingenesis. These characteristics often fade into melancholy as a sense of loss, absence and mourning, where boredom reveals itself as a tool in the search for autonomy. Southern boredom thus tends to dialogue with the need for new, more complex experiences involving high levels of abstraction. It is the privileged food of the

reparative processes of guilt. The foundation of this culture in fact oscillates between a depressive position and a paranoid position, between guilt and persecution, and is a harbinger of a cultural contribution consisting of unsystematized productions. The southern cultural production, in particular that of Calabria, shows an intense but discontinuous creativity, not explanatory, but of great interlocutory and dialogical value. The social elaboration of cultural production was lacking in Southern Italy. Because of this lack, tradition appears in the naked crudeness of its etymology: delivery of vague things, fables, not undefined stories. Tradition without history becomes betrayal and, therefore, is rejected. The result is a feeling of inferiority, obscure, tenacious, defended with obstinacy typical of those who are oppressed by an emotional servitude. Nonetheless, southern culture has its own identity: it is creative, it speaks immediately, it is authentically rich in the “essential” spiritual values for the formation of man.

Keywords: culture, southern, boredom, creativity, melancholy.

LETTURE

Nella manualistica in tema di diritto dell'integrazione europea si è di recente aggiunto il volume a cura di Raffaele Torino e Claudio Di Maio che inquadra in modo esaustivo alcune delle principali tematiche dell'ampio e complesso processo integrativo, tutt'altro che giunto a conclusione. Alessandro Nato nella sua nota di lettura evidenzia i principali aspetti che caratterizzano il volume, dall'imprescindibile multilivellismo alle tematiche più nuove e dinamiche come quelle ambientali, sottolineando lo sforzo multidisciplinare che anima le pagine nell'intenzione di cogliere la dinamica che caratterizza l'Unione europea.

95

Alessandro Nato è assistente di ricerca e cultore della materia di Diritto internazionale e Diritto dell'Unione europea presso l'Università della Calabria.

Tra le sue pubblicazioni: *The minimum income guaranteed in the European legal area. Between the economic crisis and the European Pillar of social rights, the novelty of an indispensable tool to fight poverty*, in "Civitas Europa", 2018, n. 2, pp. 115-135; *Right of residence and access to social benefits for European citizens: towards overcoming the crisis? Reflections on the sidelines of the recent Florea Gusa ruling by the Court of Justice of the European Union*, in "La Cittadinanza Europea", 2018, n. 1, pp. 300-322; *The protection of the citizens of the European Union against poverty and social exclusion: the right to a minimum guaranteed income between problems and adaptation proposals*, in "La Cittadinanza Europea", 2018, n. 1, pp. 100-118.

Le vie dell'integrazione europea sono infinite: una bussola per orientarsi tra diritti e politiche nell'UE

Alessandro Nato*

Nel panorama internazionale, l'Unione europea rappresenta una comunità giuridica e politica innovativa fondata sulla condivisione di valori, sovranità, obiettivi, politiche, diritti e libertà fondamentali. In questo sistema, il livello nazionale e quello sovranazionale evolvono attraverso il diritto verso una maggiore integrazione, includendo soggetti politici e cittadini europei. Il frutto del coordinamento continuo fra i Trattati UE e le Costituzioni nazionali è l'ordinamento multilivello europeo, nel quale il livello nazionale e quello sovranazionale si intrecciano mantenendo la loro autonomia.

La presenza di difficili congiunture e pressioni esterne al contesto europeo che incidono sull'esistenza dei singoli Stati Membri e dell'UE, in forme nuove rispetto a quelle usuali, come ad esempio la pandemia di Covid-19, rappresentano una spinta verso una maggiore integrazione e soluzioni di tipo federali. Affrontando tali crisi, il percorso di integrazione europea trova soluzioni nuove. Tuttavia, tale processo non è irreversibile e proprio la Brexit dimostra che alcune crisi possono portare a pericolosi passi indietro. Il compito degli studiosi di diritto europeo non è solo quello di studiare tali dinamiche, ma è anche quello di spiegare l'importanza delle conquiste dell'integrazione europea attraverso la promozione di una pedagogia europeista.

Il manuale "Diritto e Politiche dell'Unione europea" curato da Raffaele Torino e Claudio Di Maio, edito Wolters Kluwer¹, è un'utile guida per orientarsi in questo complesso sistema multilivello. Attraverso la collaborazione di diversi studiosi del mondo accademico e istituzionale europeo, il testo esamina in modo completo e analitico i diritti e le politiche che compongono l'ordinamento dell'UE. La partecipazione di ricercatori di diverse aree giuridiche arricchisce il valore dell'opera, poiché tale ordinamento *sui generis* produce effetti nelle diverse branche del diritto. Il punto di forza risiede nel fatto che l'integrazione europea non è analizza-

* Università della Calabria.

¹ R. TORINO, C. DI MAIO (a cura di), *Diritto e Politiche dell'Unione europea*, Milano, 2020, p. 624.

ta solo attraverso le singole istituzioni, i singoli diritti, le singole libertà, le specifiche procedure, ma è considerato in una prospettiva ampia che tiene conto di tutti i percorsi evolutivi di tale processo. Così facendo, il manuale colloca norme, atti legislativi, decisioni politiche, libertà e diritti nel corretto contesto temporale e individua le ragioni attuali e le caratteristiche peculiari dell'ordinamento UE. A rendere il quadro più chiaro è l'analisi puntuale della giurisprudenza inerente a ciascuna materia e il richiamo alla dottrina principale. In altre parole, l'opera studia l'UE da diverse angolature e attraverso diverse lenti, per comprenderne il valore e l'originalità, ma soprattutto la complessità di tale progetto in itinere, realizzato attraverso il diritto.

Lo sforzo multidisciplinare, che caratterizza tutta l'opera, risulta particolarmente evidente in relazione sia all'esame dei pilasti giuridici dell'UE sia all'analisi delle politiche europee.

98

Il testo dedica un'ampia parte alle fondamenta giuridiche del processo di integrazione. Essa si apre con l'esame da parte di Raffaele Torino delle tappe più importanti del processo di integrazione europea, dei valori e degli obiettivi del processo in questione. Gli attori che compongono il quadro istituzionale europeo sono esaminati in modo uniforme attraverso i parametri della composizione, delle competenze e delle procedure operative. Tra le istituzioni, la Corte di Giustizia e le sue sentenze sono un importante filo conduttore di tutta l'opera. Il contributo di Giuseppe Martinico illustra bene come la Corte di Giustizia sia il motore dell'integrazione europea. Nei periodi in cui la politica era restia a far avanzare il progetto europeo, la Corte di Giustizia attraverso rilevanti sentenze ha permesso di rafforzare la Comunità e l'Unione. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE ha fatto emergere l'autonomia del diritto dell'Unione europea, distinto sia dal diritto internazionale che da quello interno agli Stati Membri. Nel sottolineare tale peculiarità, i giudici europei hanno puntato su due principi divenuti strutturali: l'efficacia diretta e quello del primato. Tale autonomia del diritto dell'Unione e dell'interpretazione della Corte di Giustizia non lede il funzionamento degli ordinamenti nazionali. Al contrario, il dialogo tra ordinamenti operato attraverso la dialettica tra le Corti di Giustizia e Corti Costituzionali ha prevalso sui possibili conflitti permettendo di fungere da propulsore dello sviluppo del sistema europeo dei diritti e delle libertà fondamentali.

Tale sistema dei diritti e delle libertà fondamentali è stato ricostruito nei vari capitoli dell'opera. Il contributo di Silvio Gambino esamina il cammino che i diritti fondamentali hanno affrontato dai primi richia-

mi della giurisprudenza della Corte di Giustizia fino all'inserimento della Carta dei diritti fondamentali nel diritto primario UE. In materia, il contributo riconosce l'importante ruolo del dialogo tra le Corti supreme europee volto alla creazione di un sistema di contro-limiti in grado di tutelare al meglio i cittadini europei. Questi ultimi hanno acquisito sempre più importanza all'interno del processo di integrazione europea. Il capitolo curato da Claudio Di Maio sottolinea come la cittadinanza europea non sia solo un bagaglio di diritti che si aggiunge a quelli nazionali. Nonostante permangono delle difficoltà intorno all'emancipazione del *demos* europeo, il cittadino dello Stato membro oggi è il soggetto centrale dell'"Europa dei diritti". L'analisi dei pilastri del processo di integrazione termina con l'esame delle libertà fondamentali. L'attuale disciplina normativa, la descrizione dei limiti e delle potenzialità della libertà di circolazione di persone, merci, servizi, stabilimento e capitali è interessante, attuale e riesce a chiarire le linee di confine presenti tra ciascuna di queste libertà.

Il quadro delle politiche europee è in continua evoluzione e, opportunamente, l'opera le studia analizzando, da un lato, la collocazione all'interno dei trattati, le competenze e la normativa derivata, dall'altro, gli aspetti procedurali e le dinamiche che coinvolgono gli attori politici.

Accanto alle classiche politiche che via via si sono aggiunte alla costruzione dell'Unione quali la politica commerciale, la politica agricola comune, la concorrenza, la tutela dei consumatori, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione europea e i trasporti, il testo inserisce quelle legate a settori rilevanti per il futuro globale: la tutela dell'ambiente e il mercato unico digitale.

L'Unione europea dispone delle competenze per agire in tutti gli ambiti della politica ambientale, come ad esempio l'inquinamento, la gestione dei rifiuti e i cambiamenti climatici. Il contributo di Antonella Galletti sottolinea il carattere globale della politica ambientale, la quale non può essere considerata solamente come un semplice settore di intervento dell'Unione europea in forte espansione. Tale politica ha degli effetti trasversali su vari settori, a partire da quello sociale industriale, agricolo e infrastrutturale. Rilevante in questa materia è divenuto il principio dello sviluppo sostenibile. Sotto questo aspetto, il capitolo sottolinea come esistono problemi di integrazione tra le diverse politiche coinvolte e anche in questa prospettiva la politica ambientale dell'Unione si ripropone nella duplice veste di potenziale fattore di integrazione e di causa di con-

flitto. Interessante appare l'analisi del mercato unico digitale. Il capitolo curato da Marco Bassini dedicato a tale innovativo argomento mette in luce la peculiarità dell'approccio europeo che attua una strategia mirata a bilanciare le possibilità di crescita e di sfruttamento dell'economia digitale tenendo con la tutela dei diritti fondamentali.

I capitoli conclusivi si occupano di due settori tra i più coinvolti dall'attuale contesto di crisi dell'Unione. Il contributo di Fabio Masini analizza la fase di cambiamento aperta dall'inizio della crisi finanziaria del 2008, che vede l'UE coinvolta nella modifica della governance economica. Nel testo sono esaminati nel dettaglio tutti i passaggi che la hanno rimodellata. Tuttavia, l'attuale assetto decisionale non è idoneo ad affrontare la crisi Covid-19 e andrà di conseguenza modificato. Per quanto riguarda una delle politiche maggiormente conflittuali, il contributo di Adele del Guercio approfondisce la politica migratoria dell'UE facendo emergere le criticità dell'attuale sistema di governance delle migrazioni. L'autrice evidenzia che malgrado quanto disposto dalle fonti primarie e dagli atti derivati il quadro giuridico non riesce a ricomporre i conflitti tra Stati Membri e creare una solidarietà di fatto.

100

In conclusione, è possibile affermare che mediante l'impostazione chiara e lo sviluppo puntuale dei temi che ne formano la trama, l'opera contribuisce non solo al progresso degli studi europei, ma essa permette agli studiosi e agli studenti di muoversi con disinvoltura tra le complesse problematiche inerenti il diritto e le politiche dell'Unione europea.

Abstract

Il volume a cura di Raffaele Torino e Claudio Di Maio si è aggiunto di recente alla letteratura in tema di diritto dell'integrazione europea. Il manuale inquadra in modo esaustivo alcune delle principali tematiche dell'ampio e complesso processo integrativo, il quale è in continua evoluzione. Alessandro Nato nella sua nota di lettura evidenzia i principali aspetti che caratterizzano il volume, dall'imprescindibile analisi multilivello alle tematiche più nuove e dinamiche come quelle ambientali e quelle collegate alla governance economico-finanziaria, sottolineando lo sforzo multidisciplinare che anima le pagine. La nota sottolinea come l'intenzione degli autori è quella di cogliere sia le dinamiche che caratterizzano l'Unione europea sia quelle che spingono avanti il processo di integrazione.

Parole chiave: Unione europea, politica dell'UE, diritto europeo, processo di integrazione, sistema multilivello dell'UE.

Abstract

The volume edited by Raffaele Torino and Claudio Di Maio has recently been added to the literature on the subject of European integration law. The textbook comprehen-

sively examines some of the main issues of the broad and complex integration process, which is constantly evolving. In his reading note, Alessandro Nato highlights the main aspects that characterize the volume, from the essential multilevel analysis of the newest and most dynamic issues such as environmental and those related to economic and financial governance, underlining the the multidisciplinary effort that animates the pages. The note underlines how the authors intend to grasp both the dynamics that characterize the European Union and those that drive the integration process forward. **Keywords:** European Union, EU policy, european law, integration process, EU multilevel system.

Criteria editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA pubblica contributi originali, su invito della direzione o dietro proposta del singolo autore, che abbiano attinenza ai temi di interesse della rivista.

Gli articoli devono essere inviati all'indirizzo cde@isesp.eu in formato .doc. Ogni articolo è sottoposto, a cura del direttore, ad almeno due *referees* per la valutazione anonima, secondo le consuete regole adottate dalla comunità scientifica.

La redazione si impegna a comunicare all'autore via email l'avvenuta ricezione del testo ed entro tre mesi una prima valutazione con esito 'positivo' oppure 'positivo con riserva' oppure 'negativo' e a rimandare il contributo per le eventuali opportune correzioni.

Salvo diversi accordi con la direzione, l'autore si impegna a non pubblicare lo stesso testo in altro luogo senza autorizzazione.

Gli autori sono pregati di presentare il loro testo adottando i seguenti criteri redazionali:

1. ogni contributo non può superare i 65.000 caratteri di lunghezza spazi inclusi, eventuali eccezioni sono concordate con la direzione.
2. per garantire l'anonimato nella fase di valutazione, l'articolo deve essere suddiviso in due file, il primo con nome e cognome dell'autore, titolo del contributo, indirizzo email e recapito telefonico dell'autore, breve profilo personale; il secondo file contenente il testo, reso anonimo e privo di riferimenti che potrebbero fare identificare l'autore.
3. ogni articolo deve essere correlato da un abstract e da almeno 5 parole chiave, da presentare in italiano e inglese.
4. le note vanno poste a piè di pagina mentre una breve bibliografia può essere posta, a discrezione dell'autore, alla fine del testo.

5. figure, tabelle e immagini devono essere allegate separatamente in formato .jpg e nel testo indicata chiaramente la posizione per il loro inserimento.
6. l'indicazione delle opere segue le regole qui di seguito esemplificate:
 - a) ARISTOTELE, *Metafisica*, Milano, 2003⁴, p. 3.
 - b) *Ivi*, p. 7.
 - c) G. CAPOGRASSI, *Diritti umani*, in Enciclopedia italiana, II, pp. 786-788.
 - d) P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2006, n. 1, p. 13 ss.
 - e) *Crisi e metamorfosi della sovranità*, a cura di M. Basciu, Milano, 1996.
 - f) P. BARCELLONA, R. DE GIORGI, S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come problema*, Bari, 2003.
 - g) G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, a cura di G. Conso, Milano, 2002.
7. le citazioni si effettuano inserendo il testo tra virgolette «a caporale», le doppie virgolette "ad apice" saranno impiegate per un secondo livello di citazione e le 'virgolette ad apice' per un eventuale terzo livello di citazione. Omissioni di porzioni di testo citato saranno indicate con tre puntini racchiusi tra parentesi tonde.
8. i titoli troppo lunghi possono essere abbreviati e, dopo la prima menzione, luogo e data di pubblicazione sostituiti con 'cit.'.

L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione. SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

Questo fascicolo

Il secondo fascicolo del 2020 si dedica al tema della democrazia che caratterizza i due contributi delle rubriche "Diritti umani, oggi" e "Economie, politiche e società"; nel primo caso leggendo in chiave politico-giuridica la democrazia confrontandola con potere e sicurezza, nel secondo caso approfondendo il nesso tra democrazia e identità umana.

La rubrica "Lo scacchiere del Mediterraneo nel Medio Oriente" propone invece un'intervista su attualità e prospettive dell'UE rilasciata dal Capo della Rappresentanza in

Italia della Commissione europea; mentre l'"Osservatorio sull'amministrazione locale" discute il tema delle autonomie locali. In "Normativa, giurisprudenza e prassi internazionale" viene ospitato un saggio sulle lacune dell'ordinamento nazionale e internazionale.

Il "Dibattito" si concentra su aspetti di psicologia sociale con un intervento su alcuni aspetti della cultura meridionale.

Chiude il fascicolo, per la rubrica "Lecture", la nota che presenta un nuovo manuale di Diritto dell'Unione europea.

 LARUFFA
EDITORE

Reggio Calabria 2018
ISSN 2532-0297