

anthropologica

anthropologica
ANNUARIO DI STUDI FILOSOFICI
DEL CENTRO STUDI JACQUES MARITAIN

| DIRETTO DA

Andrea AGUTI e Luca GRION

| COMITATO DI DIREZIONE

Andrea AGUTI, Luca ALICI, Francesco LONGO, Fabio MACIOCE, Fabio MAZZOCCHIO,
Giovanni GRANDI, Luca GRION, Alberto PERATONER, Leopoldo SANDONÀ,
Gian Paolo TERRAVECCHIA, Pierpaolo TRIANI.

| SEGRETERIA DI REDAZIONE

Lucia BEZZO e Francesca ZACCARON

| COMITATO SCIENTIFICO

Rafael ALVIRA (Università di Navarra); François ARNAUD (Università di Tolosa - Le Mirail);
Enrico BERTI (Università di Padova); Calogero CALTAGIRONE (Università di Roma-LUMSA);
Giacomo CANOBBIO (Facoltà Teologica dell'Italia settentrionale); Carla CANULLO (Università di Macerata);
Antonio DA RE (Università di Padova); Gabriele DE ANNA (Università di Udine);
Mario DE CARO (Università di Roma Tre); Giuseppina DE SIMONE (Pontificia Fac. Teologica dell'Italia
Meridionale); Fiorenzo FACCHINI (Università di Bologna); Andrea FAVARO (Università di Padova);
Maurizio GIROLAMI (Facoltà Teologica del Triveneto); Piergiorgio GRASSI (Università di Urbino);
Gorazd KOCIJANČIČ (Università di Lubiana); Markus KRIENKE (Facoltà Teologica di Lugano);
Andrea LAVAZZA (Centro Universitario Internazionale di Arezzo); Franco MIANO (Università di Roma-
TorVergata); Marco OLIVETTI (Università di Foggia); Paolo PAGANI (Università di Venezia);
Donatella PAGLIACCI (Università di Macerata); Gianluigi PASQUALE (Pontificia Università Lateranense);
Roger POUIVET (Università di Nancy 2); Gaetano PICCOLO (Pontificia Università Gregoriana);
Roberto PRESILLA (Pontificia Università Gregoriana);
Vittorio POSSENTI (Università di Venezia); Edmund RUNGALDIER (Università di Innsbruck);
Giuseppe TOGNON (Università di Roma-LUMSA); Matteo TRUFFELLI (Università di Parma);
Carmelo VIGNA (Università di Venezia); Susy ZANARDO (Università Europea di Roma).

| DIRETTORE RESPONSABILE

Andrea DESSARDO

Registrazione presso il tribunale di Trieste n. 1258 del 16 ottobre 2012

anthropologica
ANNUARIO
DI STUDI
FILOSOFICI | 2014

IDENTITÀ TRADOTTE

SENSO E POSSIBILITÀ DI UN ETHOS EUROPEO

A CURA DI
CARLA CANULLO, LUCA GRION

EDIZIONI **M**EUDON
CENTRO STUDI JACQUES MARITAIN

Questo volume è stato pubblicato con il sostegno
della Regione Veneto e dell'Istituto Jacques Maritain di Trieste

Gli scritti proposti per la pubblicazione sono *peer reviewed*

© 2014 Edizioni Meudon
Centro Studi Jacques Maritain
Portogruaro (VE), via del Seminario, 19
www.edizionimeudon.eu
centrostudi@maritain.eu
tel. 0421 760323 - fax 0421 74653

È vietata la riproduzione, anche parziale, non autorizzata con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la fotocopia, anche a uso interno o didattico. L'illecito sarà penalmente perseguibile a norma dell'art. 171 della legge n. 633 del 22.04.1941.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form or by any electronic or mechanical means including information storage and retrieval systems without permission in writing from the publisher, except by a reviewer who may quote brief passages in a review.

Stampa a cura di F&G Prontostampa - Trieste
Progetto grafico e copertina a cura di Piero Pausin

ISBN 978-88-9749-711-0 ISSN 2239 - 6160

INDICE

Carla Canullo, Luca Grion <i>L'incognito culturale in Europa. Note introduttive</i>	9
1 ATENE E GERUSALEMME	
Jean-Marc Ferry <i>Quale ethos per l'Europa politica?</i>	19
Italo Sciuto <i>Alle radici della cultura europea: a partire dall'opera dantesca</i>	33
Pierluigi Valenza <i>Europa: un'unione difficile? Letture attraverso la filosofia della storia</i>	47
Francesco Botturi <i>Europa secolarizzata: traduzione e tradimento? Ipotesi di lavoro</i>	65
Gianluigi Pasquale OFM Cap. <i>Passaggio in Macedonia. La Bibbia si sedimenta in Europa</i>	75
Rémi Brague <i>Inclusione e digestione. Due modelli di appropriazione culturale</i>	89
Roberto Presilla <i>Europa, terra dei classici</i>	105
2 PONTI E MURI	
Gaetano Piccolo <i>Radici filosofiche dell'inculturazione</i>	119
Franco Vaccari <i>L'Europa e l'evoluzione positiva della dialettica amico-nemico</i>	133

Daniele Cogoni <i>La peculiarità dell'Oriente cristiano</i> <i>Osservazioni sull'ethos di un'Europa che tende all'unità</i>	145
Leopoldo Sandonà <i>Insopportabile o inevitabile eccedenza?</i> <i>La via etica dell'ebraismo contemporaneo per un'Europa delle genti</i>	167
Jan Patočka <i>Riflessione sull'Europa</i>	181
Carla Canullo <i>Sul valore etico e politico della traduzione</i>	207
3 GOVERNATI E GOVERNANTI	
Luca Alici <i>L'Europa pro-vocata dalla fiducia: uno sguardo "ideale", non "irreale"</i>	225
Michele Nicoletti <i>L'idea di cittadinanza europea</i>	237
Luca Grion <i>Geometrie possibili</i> <i>Come ripensare una circolarità virtuosa tra etica, economia e politica</i>	253
Filippo Pizzolato <i>Integrazione giuridica e identità plurale dell'Unione europea</i>	265
Vincenzo Pacillo <i>Confessioni religiose ed Unione europea dopo il Trattato di Lisbona</i>	277
Tadeusz Ślawek <i>Il gesto del saluto. L'Europa intravede il suo futuro?</i>	291
Abstract	305
Profili degli autori	319
Indice dei nomi	325

INTEGRAZIONE GIURIDICA E IDENTITÀ PLURALE DELL'UNIONE EUROPEA

FILIPPO PIZZOLATO

1 | IL FUNZIONALISMO ECONOMICO E LA RAZIONALITÀ PROGETTUALE EUROPEA

Una interpretazione ricorrente legge l'integrazione europea come prima di tutto economica e, solo successivamente, politica. Inoltre, essendo avvenuta all'insegna della liberalizzazione degli scambi commerciali, l'integrazione economica potrebbe apparire un processo di superamento di vincoli anche di natura giuridica. Secondo questa prospettiva, l'integrazione economica si è dunque sviluppata a discapito, o almeno a preferenza, di quella politica e giuridica. Una simile conclusione sarebbe però quanto meno affrettata: con riferimento all'Unione Europea, è sbagliato contrapporre integrazione economica, politica e giuridica. Le tre dimensioni si situano piuttosto in un contesto unitario.

Il documento fondativo della CECA – la dichiarazione Schuman – già illustra questo rapporto e, in particolare, dimostra come non vi fosse, nei padri costituenti europei, ingenuo affidamento negli effetti “spontanei” generati dall'integrazione dei mercati. Se è vero che il metodo funzionalistico mira a stringere integrazioni politiche attraverso la tessitura di interdipendenze fattuali (economiche) progressive, tale esito non è però atteso come una sorta di automatismo, secondo un'impostazione schematicamente liberistica, ma dipende dalla capacità di costruire politiche coerenti di integrazione, animate da una precisa progettualità¹. La prospettiva funzionalistica non deve quindi essere contrapposta a quella federale², dato che la prima si colloca sul piano delle strategie per conseguire un'unità del

1. F. Pizzolato, *Il sistema di protezione sociale nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano 2002, pp. 15-16; C. Malandrino, «*Tut etwas Tapferes*»: *compì un atto di coraggio. L'Europa federale di Walter Hallstein (1948-1982)*, il Mulino, Bologna 2005, pp. 11-12. Richiamo anche la singolare tesi di M. R. Alarcon Caracuel, *La necessità di un capitolo sociale nella futura Costituzione europea*, in “Lavoro e diritto”, 2000, p. 608, per il quale i padri fondatori si sarebbero comportati paradossalmente da marxisti, perché avrebbero affidato l'intervento in campo sociale al «momento in cui le basi economiche dell'integrazione europea fossero state sufficientemente solide».

2. M. Barberis, *Europa del diritto*, il Mulino, Bologna 2008, p. 224.

secondo genere. L'unità politica federale è, del resto, già esplicitamente prospettata come orizzonte finalistico dalla dichiarazione Schuman: «La fusione delle produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea»³.

Sin dall'origine, la costruzione europea si proietta quindi nel tempo, assumendo la forma di un processo di trasformazione sociale ed economica governato da un'intelligenza politica. L'ordinamento dell'Unione Europea si inserisce pertanto, seppur in modo complesso e non privo di contraddizioni, nell'alveo di un costituzionalismo della "speranza", contrapposto a uno della "paura"⁴: la speranza che le trasformazioni sociali ed economiche possano (ancora) essere governate, non subite, ispira un moto di apertura che ha come meta un'unione sempre più stretta tra i popoli e perfino una federazione europea; mentre la paura indurrebbe, soprattutto in questi tempi di crisi economica, al ripiegamento difensivistico entro identità nazionali⁵, nel tentativo o nell'illusione di sfuggire l'impatto della globalizzazione.

Questa costruzione progettuale⁶ ha fatto dell'Europa una sorta di mito, «l'ultimo mito, forse, in un'epoca che credeva di averli consumati tutti»⁷. Il progetto europeo assume perfino, in alcune letture, i contorni – non privi di coloriture *neocolonialistiche*, per quanto ideali – d'una missione civilizzatrice, e quindi non circoscritta ai confini del continente, ma aperta alla comunità universale dei popoli: «L'Europa inventò le *nazioni*. Adesso si tratta di inventare l'*umanità*»⁸, secondo l'ideale kantiano della perfetta unificazione civile. L'Europa non è, in questo senso, un privilegio che possa essere negato ad altri, alla stregua dell'appartenenza a una comunità etnicamente definita, ma una «avventura»⁹, che guarda in

3. V. anche J. Monnet, *Cittadino d'Europa. Autobiografia*, Guida, Napoli 2007, pp. 262 e ss.

4. La distinzione è elaborata da M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in "Rivista di diritto costituzionale", 1996, pp. 131 e 136. In termini filosofici, v. M. Zambrano, *Per l'amore e per la libertà. Scritti sulla filosofia e sull'educazione*, Marietti 1820, Genova-Milano 2008, p. 131: «Così nacque l'Europa e l'Occidente che non potrà mai essere rappresentato come un edificio, ma invece come una corrente che supera se stessa, per trascendersi, poiché il suo nucleo è la speranza che, irrealizzabile e creatrice, sfugge, senza per questo lasciare abbandonata la necessità».

5. Come segnalano le rilevazioni di Eurobarometro, commentate da F. Cerniglia, *L'euroscetticismo in tempo di crisi*, in "Il Mulino", 2013, pp. 104 e ss.

6. Ben visibile ad esempio nel "Libro bianco sulla crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo", COM (93) 700 def., redatto dalla Commissione guidata da J. Delors.

7. Barberis, *Europa del diritto*, p. 36.

8. Z. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, Laterza, Roma-Bari 2006, p. 41.

9. *Ivi*, p. 8.

avanti, proiettata sul futuro. Anche questa apertura verso *l'altro da sé* trova i suoi prodromi nella dichiarazione Schuman che guarda allo «sviluppo del continente africano» come a uno dei compiti essenziali dell'Europa unita.

In questo contributo, si cercherà di mettere in luce lo specifico ruolo del diritto nel processo pluridimensionale di integrazione europea. Poiché, come si argomenterà (par. 2), la peculiarità del modello europeo consiste nel tendere a un'interdipendenza tra lo sviluppo economico e la protezione sociale (e ambientale), il diritto vi viene a svolgere la funzione fondamentale di fornire il tessuto connettivo dei diversi sistemi, assicurandone la coerenza complessiva (par. 3). Infine, si osserverà (par. 4) come l'assetto attuale dell'integrazione sia in uno stato di tensione critica e reclami un nuovo equilibrio.

2 | PRIMATO DELLA POLITICA E MODELLO SOCIALE EUROPEO

Albert Camus ha correlato la cultura europea con la nozione classica di *misura*: «Le nozioni di misura e di contraddizione a quel punto svolgeranno il loro ruolo [...] nel riconoscere che la libertà ha un limite, che anche la giustizia ne ha uno, che il limite della libertà risiede nella giustizia, cioè nell'esistenza dell'altro e nel riconoscimento dell'altro, e che il limite della giustizia si trova nella libertà, cioè nel diritto della persona di esistere così com'è in seno a una collettività»¹⁰. L'intellettuale europeista Denis de Rougemont ha interpretato in senso personalistico – né totalitaristico, né individualistico – l'umanesimo europeo: «Questa concezione d'origine cristiana, accettata e ripresa dall'umanesimo, è quella dell'uomo doppiamente responsabile nei confronti della sua vocazione e della *polis*; al tempo stesso autonomo e solidale, al tempo stesso libero e “*engagé*” (e non *esclusivamente libero* come l'individualista o *esclusivamente “engagé”* come il totalitarista); sede d'una sintesi vivente ma altresì d'un conflitto fra esigenze parimenti valide eppure, di fatto o di diritto, antagoniste. L'uomo europeo incarna l'ideale della persona e l'Europa ha il destino del federalismo personalista»¹¹.

Caratteristica strutturale e originaria dell'Unione Europea è questa dimensione progettuale, intesa come azione riflessiva di trasformazione sociale ed economica verso un fine di giustizia o di bene comune¹²: «Il mito fondatore dell'America

10. A. Camus, *Il futuro della civiltà europea*, Castelvecchi, Roma 2012, p. 28.

11. D. De Rougemont, *Vita o morte dell'Europa*, Ed. di Comunità, Milano 1949, pp. 87-88 e p. 122. Si è preferito mantenere il termine originale “engagé” che non si ritiene adeguatamente reso dalla traduzione in “ingaggiato”.

12. Ancora sotto la guida di Delors, e in particolare con l'approvazione del Trattato di Maastricht,

è la mobilità sociale. [...] Il mito fondativo della società europea è un altro, assai più complesso ed inclusivo. “*Liberté, égalité, fraternité*” [...]. Laddove il mito fondativo dell’America è la mobilità sociale, l’Europa moderna ha tra i suoi miti fondativi anche quello della *trasformazione sociale*, della società giusta, della giustizia sociale»¹³. In tale tensione finalistica, si scorge il primato della politica, rispetto alla tecnica¹⁴ e allo spontaneo moto delle forze economiche. Entro questa prospettiva riposano l’ideale della giustizia sociale e il suo risvolto organizzativo e cioè il (controverso) *modello sociale europeo*. Pur scontando un certo grado di genericità, è possibile identificare il modello sociale europeo con una caratteristica strutturale, e cioè con il suo tratto composito¹⁵, in virtù del quale esso si lascia leggere solo da chi tenga insieme, sinotticamente, la pluralità differenziata dei sistemi nazionali di *welfare* e l’azione comunitaria di parziale armonizzazione e di coordinamento e sostegno delle politiche sociali; e con una nota contenutistica, posto che il modello sociale europeo mira a tenere interdipendenti e in equilibrio dinamico crescita economica e protezione sociale. La crescita non può cioè essere perseguita a prescindere dal suo impatto ambientale e sociale, ma, sin dal suo farsi, va equilibrata dalla sostenibilità e dalla coesione. Questa impostazione conduce a un’idea di governo pubblico (riflessivo-democratico) dell’economia, finalizzato a rendere il mercato un luogo effettivo di libertà e di eguaglianza e non la sede di rapporti condizionati da posizioni di potere (anche privato) e di correlativa soggezione.

È perfino banale osservare che la globalizzazione mette a repentaglio la proposizione stessa di questo schema assiologico e posto che l’Unione Europea appartiene in senso lato ai fenomeni della globalizzazione stessa¹⁶, essa subisce le critiche e le proteste a questa indirizzate. La globalizzazione tende a produrre

l’ordinamento comunitario ha recuperato dall’oblio in cui era caduto (anche negli ordinamenti nazionali) un antico principio di organizzazione di sistemi *relazionali* complessi, unitariamente governati da una prospettiva di bene comune, e cioè il principio di sussidiarietà. Sulla correlazione tra sussidiarietà e bene comune, rinvio a L. Grion, *Divisi dal bene comune*, in F. Pizzolato, P. Costa (a cura di), *Il lato oscuro della sussidiarietà*, Giuffré, Milano 2013, pp. 1 e ss.

13. A. Cantaro, *La simbologia dell’integrazione*, in P. Barcellona (a cura di), *La società europea. Identità, simboli, politiche*, Giappichelli, Torino 2009, pp. 31-32.

14. T. Todorov, *Il nuovo disordine mondiale. Le riflessioni di un cittadino europeo*, Garzanti, Milano 2003, p. 65. Bio-politica e tecnocrazia sono avvertite come una minaccia grave per l’Europa, il suo possibile «suicidio», da P. Barcellona, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *La società europea*, p. 7.

15. Il carattere composito è un tratto generale dell’ordinamento europeo: v. I. Pernice, F. Mayer, *La Costituzione integrata dell’Europa*, in G. Zagrebelsky (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione Europea*, Laterza, Roma-Bari 2003, p. 49; G. Della Cananea, *L’Unione Europea. Un ordinamento composito*, Laterza, Roma-Bari 2003.

16. Sul punto si v. E. Morin, M. Ceruti, *La nostra Europa*, Raffaello Cortina, Milano 2013.

una «oggettivazione dell'economia»¹⁷, che si fa, di sicuro rispetto agli Stati, vincolo esterno, esogeno, indisponibile all'intelligenza politica e democratica. E tuttavia, in questa crisi strutturale dello Stato sociale, l'Europa unita si colloca sul piano delle soluzioni, non delle cause. Ciò può essere detto su di un piano ideale, perché «il ruolo delle istituzioni europee *non* consiste nell'erodere la sovranità degli Stati membri, in particolare liberando le attività economiche dall'ingerenza dei loro controlli (e vincoli); in breve, non consiste nel facilitare, e tanto meno avviare, la procedura di separazione tra potere e politica. A tale scopo non occorrono certo i servizi delle istituzioni europee. Esse hanno piuttosto la funzione di *arginare la marea*»¹⁸; ma anche su di un piano ricostruttivo, laddove si considerino gli ambiti della protezione sociale (tutela dell'ambiente e dei consumatori, principio di non discriminazione, sicurezza dei lavoratori, tutela dei migranti, ecc...) per i quali la disciplina giuridica europea appare sin d'ora un complemento indispensabile di quelle nazionali.

Il versante comunitario della protezione sociale appare tuttavia parziale e incompleto. Il suo rinvigorismento deve percorrere diverse strade: quella giurisdizionale (per la quale gioverebbe un più coraggioso attivismo della Corte di Giustizia nel *movimentare la Carta europea dei diritti fondamentali*)¹⁹ e quella del rilancio dell'iniziativa politica, necessaria per potenziare (a partire dalla loro base legale nei Trattati) le politiche sociali europee.

3 | SIGNIFICATO E RILIEVO DELL'INTEGRAZIONE GIURIDICA

Le riflessioni proposte chiamano in causa il tema del rapporto tra integrazione giuridica, economica e politica. Nell'equilibrio tra queste dimensioni risiede una caratteristica centrale dell'esperienza europea. L'art. 9 del *TFUE* esprime, sul piano delle enunciazioni normative di principio, l'interdipendenza tra crescita economica e coesione sociale, laddove introduce una clausola orizzontale tale per cui «nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana»²⁰.

17. M. Barcellona, *L'interventismo europeo e la sovranità del mercato*, in Barcellona (a cura di), *La società europea*, p. 62.

18. Bauman, *L'Europa è un'avventura*, pp. 136-137.

19. A cui l'art. 6 TUE riconosce lo stesso valore giuridico dei Trattati.

20. Il valore di questa clausola è rafforzato dall'art. 7 TFUE: «L'Unione assicura la coerenza tra le sue

L'integrazione economica è, fin dall'origine, prodotta da una precisa conformazione giuridica, in linea con i canoni del pensiero ordoliberal²¹. L'azione liberalizzatrice utilizza infatti il veicolo del diritto perché si nutre di una puntuale regolazione della libera circolazione e della concorrenza, necessaria per evitare che si producano nei mercati concrezioni di potere economico privato. Anche il richiamato primato della politica si inquadra in un contesto giuridico-costituzionale che nulla concede alla pretesa di onnipotenza della politica stessa. Esso inclina piuttosto alla giuridicizzazione del potere, in linea con la tradizione del costituzionalismo. Le regole giuridiche, di rilievo costituzionale, servono anzi tutto a contenere il potere protezionistico dei singoli Stati, primo ostacolo all'unificazione economica e politica. L'Europa stessa non intende, a propria volta, configurarsi come una potenza politica, avendo assunto piuttosto le sembianze miti di un impero disarmato, in cui perfino i meccanismi di inclusione e di esclusione sono affidati al diritto²².

Il diritto e i suoi interpreti privilegiati (i giudici) sono stati e sono tuttora un motore fondamentale dell'integrazione europea. Per descrivere il senso ultimo del cammino d'integrazione comunitaria, si utilizza l'immagine della *pace attraverso il diritto*. L'integrazione propriamente *giuridica* consiste in un processo, disteso lungo diverse fasi, il cui «effetto sarebbe la costruzione di un unico ordinamento giuridico, in luogo di una pluralità di ordinamenti giuridici preesistenti» e la cui conclusione sarebbe la «comunità di diritto»²³. Tale processo ha attraversato tre principali fasi²⁴: dapprima ha riguardato gli Stati membri, che hanno acconsentito a limitazioni di sovranità in favore delle Comunità tramite i Trattati istitutivi; poi si è realizzata, con intensità del tutto particolare, grazie al ruolo trainante assunto da operatori del diritto quali i giudici e la dottrina, l'integrazione del diritto comunitario nel diritto degli Stati membri (per mezzo della teoria dell'effetto diretto²⁵ e della *primauté* del diritto comunitario); infine, si sta compiendo, ora più esplicitamente, un percorso di riconoscimento del rilievo delle tradizioni

varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze».

21. La connessione tra ordoliberalismo e funzionalismo, a partire dalla figura di Hallstein, è ricostruita da Malandrino, «*Tut etwas Tapferes*», pp. 41 e ss.

22. U. Beck, E. Grande, *Cosmopolitan Europe*, Polity Press, Cambridge 2007, p. 66.

23. G. Itzcovich, *Integrazione giuridica. Un'analisi concettuale*, in «Diritto Pubblico», 2005, p. 759.

24. *Ivi*, p. 754.

25. La peculiarità dell'ordinamento europeo è stata affermata a partire dalla fondamentale sentenza *Van Gend en Loos* del 1963, in cui la Corte di Giustizia afferma la natura «di nuovo genere», produttiva di diritti soggettivi e obblighi in capo agli individui e dunque capace di rompere la membrana della mediazione statale.

costituzionali nazionali entro l'ordinamento comunitario. Quest'ultima compenetrazione si avvale della clausola di salvaguardia delle identità costituzionali nazionali, incorporata nei Trattati (art. 4 *TUE*), ma anche del richiamo alla *Carta europea dei diritti fondamentali* (art. 6 *TUE*), accompagnato dal rilievo che «i diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

L'integrazione giuridica comunitaria si presenta quindi come un processo bidirezionale con cui «il diritto comunitario si integra negli ordinamenti statali, ma anche il diritto costituzionale statale si integra nel diritto comunitario»²⁶. In questa evoluzione, il diritto comunitario ha guadagnato una nota di sovranazionalità ignota al classico diritto internazionale: essa si rispecchia nel riconoscimento dell'esistenza di una sfera di pubblici interessi propri dell'Unione nel suo complesso; nell'indipendenza degli organi comunitari chiamati a dare corpo a questa sfera; nell'autonomia ed effettività del diritto comunitario; nel richiamato primato del diritto comunitario sul diritto dello Stato e nella sua diretta efficacia²⁷.

Giunto a questo punto, il processo pone questioni rilevanti circa il rapporto tra ordinamenti statali e comunitario. Le rispettive Corti persistono in approcci diversi: monistico quello della Corte di Lussemburgo, impegnata a riaffermare il primato *tout court* del diritto comunitario; dualistico quello di alcune Corti costituzionali, tra cui l'italiana, che ragionano in termini di divisione di ambiti di competenza. L'impostazione separante appare però ormai contraddittoria e praticamente inservibile. Contraddittoria, perché i principi fondamentali, che dovrebbero operare come contro-limiti al primato del diritto comunitario, sono anche, come nel caso della Costituzione italiana, elementi che promuovono l'integrazione²⁸; inservibile perché la separazione non tiene conto della raggiunta generalizzazione delle competenze, dirette o indirette, attribuite all'Unione Europea. Per avviare il superamento di un approccio in termini di sovranità/supremazia è stata elaborata la teoria del *multilevel constitutionalism*, che guarda piuttosto a

26. Itzcovich, *Integrazione giuridica*, p. 751.

27. Sintesi di S. Mangiameli, *L'Europa sopranazionale*, in Barcellona (a cura di), *La società europea*, p. 342. V. anche J. Ziller, *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, il Mulino, Bologna 2013, pp. 26 e ss.

28. A. Ruggeri, «Tradizioni costituzionali comuni» e «controlimiti» tra teoria delle fonti e teoria dell'interpretazione, in P. Falza, A. Spadaro, L. Ventura (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino 2003, p. 513.

principi di coesistenza e di tolleranza tra ordinamenti o di pluralismo²⁹. Secondo questa linea interpretativa, non è possibile disgiungere la lettura degli ordinamenti nazionali e comunitario e si deve considerare «l'ordine giuridico europeo come un'unione di costituzioni in divenire, basata sulla cooperazione e sull'interazione dialettica tra una pluralità di livelli istituzionali non omogenei»³⁰. In ottica di pluralismo giuridico, centrale è il ruolo dei principi (e dei diritti) che valgono a offrire all'interprete la linea di tendenza dell'integrazione verso obiettivi comuni («una Unione sempre più stretta fra i popoli europei») e offrono un supplemento, al tempo stesso interno ed esterno, all'ordinamento³¹.

La centralità della dimensione giuridica – così scandita – nell'integrazione comunitaria (economica e politica) non è casuale, ma reca in sé un preciso significato, per così dire, europeo. Essa risiede nel «rilievo profondamente pluralista, se non politeista, della cultura europeo-occidentale, e del ruolo autonomo che, proprio per questo, vi ha giocato e può ancora continuare a giocare il diritto»³². In una comunità pluralistica, non identitaria³³, i valori giuridici europeo-occidentali, nella loro relativa autonomia dalla religione, dalla morale e perfino dalla politica³⁴, offrono una cornice dialogica e integrativa indispensabile. Il diritto rappresenta una componente rilevante dell'idea europea di società pluralistica: «In effetti, degli ingredienti dell'identità politica europea [...], almeno due – i diritti e il costituzionalismo – hanno immediatamente a che fare con il diritto»³⁵. Il costituzionalismo dei diritti appare dunque come il diritto europeo per eccellenza, «una cultura giuridica comune cui può attingere l'Unione europea»³⁶. Grazie alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, si è affermato che la tutela dei diritti

29. F. Vecchio, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino 2012, p. 64 che richiama gli esponenti più rilevanti di questa teoria: Weiler, Pernice-Mayer. Cfr. anche G. Itzcovich, *Ordinamento giuridico, pluralismo giuridico, principi fondamentali. L'Europa e il suo diritto in tre concetti*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2009-I, pp. 46 e 50.

30. Vecchio, *Primazia del diritto europeo*, p. 63.

31. Itzcovich, *Ordinamento giuridico*, pp. 52-54 che argomenta la recettività dell'ordinamento comunitario nei confronti delle tematiche giusnaturalistiche; e *Ivi*, p. 57; v. già Id., *Integrazione giuridica*, p. 776.

32. Barberis, *Europa del diritto*, p. 10.

33. P. Rossi, *L'identità dell'Europa*, il Mulino, Bologna 2007, p. 55.

34. Barberis, *Europa del diritto*, pp. 10-11. Barberis (*Ivi*, p. 24) riprende anche, sul punto, una riflessione di Carl Schmitt, svolta in una conferenza sui caratteri della scienza giuridica europea (pubblicata in C. Schmitt, *La condizione della scienza giuridica europea*, A. Pellicani, Roma 1996). V. anche P. Prodi, *Identità storica e Costituzione dell'Unione europea*, in "Il Mulino", 2004, pp. 616-617.

35. Barberis, *Europa del diritto*, p. 59.

36. *Ivi*, pp. 116 e anche 122 e 210.

fondamentali «costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte garantisce l'osservanza»³⁷. L'art. 2 TUE ha dato compiuta espressione alla sostanza etico-giuridica della cultura pluralistica europea: «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». E la Carta europea dei diritti, richiamata dal Trattato di Lisbona, espone i sei valori principali su cui si fonda il patrimonio europeo dei diritti: dignità umana, libertà, uguaglianza, solidarietà, cittadinanza e giustizia.

4 | PROGETTUALITÀ POLITICA E INTEGRAZIONE GIURIDICA: ALLA RICERCA DI UN NUOVO EQUILIBRIO

La progettualità politica che *ab origine* anima il processo di integrazione europea si è servita di interdipendenze di fatto e progressive. L'azione politica aveva però il compito e la responsabilità di accompagnare e assecondare queste interdipendenze, facendone *acquis* giuridico³⁸. Questo processo appare interrotto e ha provocato l'emersione di nodi irrisolti.

La protezione sociale, ad esempio, da ambito protetto entro la sfera statale, immaginata quale luogo della redistribuzione e della costruzione del consenso, è rimasta investita sempre più frontalmente dalla prevalenza del diritto comunitario nelle confinanti materie attribuite e, in particolare, del diritto della concorrenza e dei mercati. Il diritto europeo ha così prodotto una «*ri-economicizzazione* di quanto il *Welfare State* aveva de-economicizzato, ossia aveva dislocato sul terreno

37. C-29/69; C-11/70; C-4/73.

38. Per Barberis, *Europa del diritto*, p. 220, «sin dall'inizio, peraltro, il progetto sfuggì alle intenzioni degli ingegneri per trasformarsi in qualcos'altro: un'organizzazione anche politica il cui funzionamento e la cui evoluzione sono stati in larga parte gestiti da funzionari e da giudici; in particolare, i giuristi hanno continuato il processo d'integrazione anche quando i politici erano distratti o ostili». Per Barcellona, *L'interventismo europeo*, p. 63: «Il ridimensionamento della politica implica, certo, che la complessità da essa prima «trattata» nei sotto-sistemi della legislazione speciale rientri nei sistemi da cui era stata scorporata, e dunque, nella specie, nel sistema giuridico e in quello economico. [...] Ma la circostanza che questa complessità non abbia più la valvola della politica fa sì che essa sia costretta a servirsi soltanto dei «mezzi», delle risorse che possono offrirle le razionalità proprie dei sistemi nei quali è rientrata: dal punto di vista del diritto, la *ratio* dell'autodeterminazione e, dal punto di vista dell'economia, la *ratio* della concorrenza».

delle relazioni non economiche»³⁹. Tale risultato non è però imputabile a una propensione liberistica dell'ordinamento comunitario, ma a una sorta di effetto-costruzione⁴⁰, causato dall'asimmetria delle competenze attribuite, nonché alla sfida esterna, comune a Stati e Unione, della globalizzazione. L'esito è che quella sorta di compromesso tra *welfare* nazionale e mercati comunitari⁴¹ sembra non reggere più e la protezione sociale ha bisogno di propulsione a livello comunitario. Il modello sociale europeo, da comun denominatore degli Stati membri, deve diventare momento intrinseco all'integrazione. Questo riequilibrio potrebbe invece già essere tentato, con maggiore coraggio, dalla Corte di Giustizia, che invece tende a riproporre una lettura (esemplari i casi *Viking* e *Laval*) dell'integrazione alla luce dominante della liberalizzazione, sottostimando la generalizzazione degli ambiti di cura (diretta o indiretta) nel frattempo perseguiti dall'ordinamento europeo e soprattutto i diritti costituzionali invocati dagli Stati e riconosciuti dalla Carta europea dei diritti fondamentali. Questi interessi e diritti (anche sociali) sembrano ancora muoversi in una posizione ancillare, costretti nelle maglie della legittima restrizione, nel rispetto del parametro esigente della proporzionalità, del primato del diritto europeo⁴².

Un'altra contraddizione irrisolta deriva dalla natura di ordinamento composito o *multilivello* dell'Unione Europea. Se ne è rilevata la logica pluralistica che lo pervade e tuttavia essa, alla prova dei fatti, non sempre funziona in maniera soddisfacente. La crisi della progettualità è così travestita da una certa retorica del paradigma della *governance*⁴³, che però non riesce a nascondere la modesta *performance* di procedure *soft* di coordinamento dell'azione degli Stati membri come, ad esempio, il "metodo aperto di coordinamento"⁴⁴. La trama del diritto, affidata

39. *Ivi*, p. 61.

40. Cfr. A. D'Aloia, *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel "processo" costituzionale europeo*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. I, t. III, Jovene, Napoli 2002, p. 852.

41. S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, il Mulino, Bologna 2003.

42. In senso critico: G. Azzariti, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari 2013, pp. 80 e ss.

43. Una raffinata analisi sulla correlazione tra crisi della cultura ideale-progettuale e emersione del paradigma della *governance* è proposta da B. Montanari, *Dall'ordinamento alla governance. Uno slittamento di piani*, in Id. (a cura di), *La costruzione dell'identità europea: sicurezza collettiva, libertà individuali e modelli di regolazione sociale*, I, Giappichelli, Torino 2012, pp. 13-14 e 19-20.

44. Con cui l'Unione Europea, sprovvista di poteri vincolanti di armonizzazione, coordina l'azione degli Stati membri in alcuni ambiti, cercando di farla evolvere e convergere verso assetti omogenei di benessere sociale.

a procedure così fragili⁴⁵, non riesce più a reggere, in questo orizzonte di crisi, connessioni complesse e a garantire l'interdipendenza di cui si nutre il modello sociale europeo.

Quest'ultima osservazione permette, in conclusione, di rilevare la necessità, per la prosecuzione del processo di integrazione, di una nuova propulsione di natura politica che, oltre i limiti del pur auspicabile ed essenziale apporto giurisdizionale, della Corte di Giustizia in particolare, rilanci e rafforzi la componente immediatamente sovranazionale dell'Unione Europea⁴⁶. Si appalesa infatti l'urgenza di un riequilibrio, a vantaggio dell'Unione, delle competenze in ambiti decisivi, quali, ad esempio, le politiche industriali, dell'immigrazione e sociali, ecc., esito per il quale l'iniziativa politica è ineludibile; nonché di un'ulteriore semplificazione delle procedure decisionali anche per le competenze già attribuite, appesantite dal limite, talora ancora previsto, dell'unanimità. Una simile evoluzione rappresenta peraltro la possibilità residua di mantenere l'identità europea, non in termini difensivi, ciò che sarebbe contraddittorio rispetto al processo costitutivo dell'identità stessa e perdente rispetto alla possibilità di successo, ma in proiezione di apertura e cioè in coerenza con il tratto progettuale che segna, fin dall'origine, la storia europea.

45. Si v. R. Bin, *Soft law, no law*, in A. Somma (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Giappichelli, Torino 2009, pp. 31 e ss.

46. G. Amato, *Prima che sia tardi: il coraggio di una nuova Europa*, in "Il Sole 24 ore", 19.8.2012; A. Padoa Schioppa, *Verso la federazione europea? Tappe e svolte di un lungo cammino*, Il Mulino, Bologna 2014, pp. 451 e ss.