



EDITORIALE – 8 MAGGIO 2019

Lecture edificanti per combattere
gli *idola* sull'Europa

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Lecture edificanti per combattere gli *idola* sull'Europa^{*}

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Parag Khanna è uno stratega politico indiano poco più che quarantenne, autore di libri strepitosi, scoperto in Italia da quell'editore geniale che risponde al nome di Elido Fazi. Di Khanna Fazi ha pubblicato *I tre imperi* (2009), *Come si governa il mondo* (2011), *Connectography* (2016), *La rinascita delle città-Stato* (2017), *Il secolo asiatico?* (2019). Confesso di non averli letti tutti. Anzi non lo conoscevo, immerso, come tutti noi, nelle nostre anguste letture giuridiche. Girando per librerie (è la dimostrazione di come - con tutto l'affetto e il rispetto per il commercio *on line* e anche per le riviste *on line* - buttare l'occhio sui libri nella loro fisicità, vederli affiancati negli scaffali, accatastati sui tavoli o sulle mensole abbia ancora un suo fascino, ed una utilità, insuperabile), mi è caduto l'occhio su *Connectography*, l'ho sfogliato, l'ho comprato. Strepitoso, affascinante. La tesi di fondo di Khanna è che nel mondo delle connessioni, dei collegamenti, delle infrastrutture la geografia funzionale, quella appunto delle connessioni, conta molto di più della geografia fisica, quella dei mari, dei monti, dei fiumi, e della geografia politica, quella dei confini o, peggio, dei muri e dei fili spinati che servono a marcare confini non protetti da una dimensione fisica. Il muro di Berlino, che ha marcato le esperienze politiche della mia generazione, sembrava eterno, ma è durato solo ventotto anni, dal 1961 al 1989; nonostante i tentativi di Trump (e dei precedenti Presidenti) di murare i confini (ma l'operazione è riuscita per poco più di mille km su oltre 3000), i rapporti economici tra USA e Messico sono potentissimi. E se noi non riusciamo a costruire il ponte sullo stretto di Messina e continuamente blocchiamo la Tav e altri progetti infrastrutturali, nel resto del mondo si costruiscono potenti infrastrutture di collegamento. Costruire ponti, e non muri, non è solo buonismo cattolico; non è l'aspirazione di ingenua anime belle; è la valutazione di un raffinato stratega, che osserva il mondo non

* Le argomentazioni qui presentate sono state in parte anticipate, con uno sviluppo diverso, nel primo capitolo dell'ultima edizione di *Lineamenti di diritto costituzionale regionale e degli enti locali*, curata da B. Caravita, F. Fabrizzi, A. Sterpa. Hanno costituito la base della mia relazione introduttiva al Convegno organizzato dalla Facoltà di Economia dell'Università di Bolzano del 3-4 maggio su "*Diritto Ue e Regioni: tra vincoli e opportunità*", e delle mie conclusioni al Convegno organizzato dall'Università degli studi di Milano-Dipartimento di diritto pubblico nazionale e sovranazionale, dall'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e dal Seminario Italo-spagnolo del 6-7 maggio, su "*L'Europa dei diritti*". Agli organizzatori e ai partecipanti a questi due convegni va il mio ringraziamento per avermi permesso di affinare la mia riflessione sulle linee di tendenza del processo europeo.

già dalle ristrette angolature del vecchio continente (e questo aggettivo rischia di diventare sempre più vero), bensì dal dinamico continente, che - sempre secondo Khanna - lascerà il suo segno sul ventunesimo secolo. E sì, perché mentre noi ci interroghiamo sul periodo a cavallo fra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, vedendo in quel lasso di tempo il momento della definitiva ascesa dell'Europa e l'inizio del suo declino (il riferimento è al recente libro di Emilio Gentile), l'Asia cresce, preparandosi ad assumere - dopo il secolo europeo, il XIX, e il secolo americano, il XX - la leadership mondiale nel XXI secolo.

Secondo il brillante autore al cui pensiero faccio riferimento, non sarà una *leadership* accentrata, né per quanto riguarda il continente asiatico, in cui la Cina dovrà - e, per attitudine culturale, vorrà - rapportarsi con una pluralità di realtà subcontinentali che non si piegheranno ad un controllo centrale; né per quanto riguarda gli equilibri mondiali. Su questo terreno, la Cina (e l'Asia intera, al cui interno va ormai ricompresa l'Oceania, che solo noi continuiamo ad ascrivere al mondo occidentale), farà i conti con quattro altri grandi blocchi regionali: gli Stati Uniti, la Russia, il variegato mondo musulmano, e l'Europa, non come entità geografica, bensì nella sua dimensione istituzionale. E sì, perché mentre noi ci lamentiamo di un'Europa, che, a seconda di capricciosi punti di vista, è poca o è troppa, che ci vuole troppo eguali o ci mantiene troppo diversi, che vuole troppo stato sociale o ce ne permette troppo poco, mentre noi ci dimentichiamo che la forza dell'Europa è tutta nel motto "unità nella diversità", gli altri guardano la nostra esperienza istituzionale, per confrontarsi con essa, talvolta per imitarla, spesso per combatterla.

È vero, una serie di fenomeni - la globalizzazione, l'enorme mobilità del mondo moderno (basti il dato dei trecento milioni di persone che vivono in un paese diverso da quello dove sono nate o del miliardo e duecento milioni di voli ogni anno: ma siamo dotati di piedi, non di radici, ci ricorda Stefano Allievi in un recente piacevole libretto), il continuo emergere di realtà internazionali, sovranazionali, regionali in grado di incidere direttamente sulle situazioni soggettive, la perdita di centralità dell'Europa e, da ultimo, il clamoroso irrompere dei social e di meccanismi di informazione apparentemente disintermediati - hanno messo in crisi il concetto europeo (tutto europeo, solo europeo) di Stato, come soggetto pubblico basato sui tre elementi costitutivi del popolo, del territorio, della sovranità. Il popolo, pensato tradizionalmente, secondo una dottrina tedesca che ha influenzato la nostra cultura continentale, come collettività omogenea sotto il profilo etnico, religioso, culturale, linguistico, in un mondo dominato da una esasperata mobilità fisica e virtuale non esiste più; il territorio, in un mondo dove la geografia funzionale conta di più di quella fisica e di quella politica, ha perso quel valore cruciale, secondo il modello che ci aveva proposto il Carl Schmitt del "Nomos della terra"; e la sovranità, intesa in senso tradizionale, in un mondo in cui non c'è più nessun settore della vita associata che viene regolato esclusivamente da fonti di derivazione statale, è diventata un concetto, se non addirittura vuoto, profondamente modificato



rispetto ai connotati originali del *superiorem non recognens*. Le due recenti esperienze europee (Brexit e Catalogna), volte a tentare di recuperare una (presunta) perduta sovranità, sono miseramente – provocando danni incalcolabili – fallite.

Ritenere superata la concezione europea di sovranità non vuol dire (per rispondere ad un recente libro di Carlo Galli edito dal Mulino) misconoscere il significato storico, politico, sociale, economico della lotta per l'affermazione di una sovranità laica contro quella religiosa, dello scontro per una sovranità democratica contro quella autoritaria, ovvero dimenticare il significato delle conquiste liberali e sociali che sono potute avvenire nell'albero delle sovranità nazionali. Ritenere superata la concezione degli Stati europei di sovranità nazionale non vuol dire nemmeno rinunciare ad una esigenza di statualità, all'esigenza di apparati pubblici in grado di fornire protezione per ciò che attiene alla sicurezza e al benessere delle persone, non significa cedere ad un imbecille senso di anomia. Significa prendere atto della fine di un ciclo, quello dello Stato nazionale di matrice europea, esperienza che, drammaticamente e drasticamente, ha fatto il suo tempo. E ciò avveniva già con la fine della seconda guerra mondiale, punto apicale delle follie nazionaliste, e con i primi anni sessanta, che hanno segnato la fine del colonialismo politico.

Noi europei abbiamo a nostra disposizione un modello nuovo di statualità, inscritto nella nostra storia, quella più recente e quella più remota. È l'Unione europea, con tutti i suoi limiti, le sue carenze, i suoi veri o presunti deficit, democratici, sociali, economici. È un modello istituzionale che si muove ormai secondo le linee teoriche del *federalising process*, mettendo in comune poco alla volta - due passi avanti e uno indietro - pezzi della vita di cinquecento milioni di persone. È un modello istituzionale caratterizzato da una sede di rappresentanza politica (il Parlamento europeo, per il quale ci apprestiamo a votare), una sede di rappresentanza dei territori (il Consiglio), da un motore politico (il Consiglio europeo), da un motore esecutivo (la Commissione), tutti organi sottoposti al controllo di un giudice (la Corte di giustizia dell'Unione europea), che sta sempre più assumendo le fattezze di un giudice costituzionale sovranazionale. È un modello dove la separazione dei poteri e la tutela dei diritti sono assicurati da tre testi di natura sostanzialmente costituzionale.

Certo, sono equilibri perfettibili (tante proposte di riforma si possono avanzare e chi scrive ci ragionerà all'interno di un Prin, vinto recentemente e presentato sul numero 7/2019 di *federalismi*); in qualche modo precari e comunque modificabili (come dimostra la recente sentenza del Tribunale di I grado sul Fondo interbancario di tutela dei depositi, su cui è soffermato Brancadoro nello scorso editoriale); sono il frutto della continua ricerca di un equilibrio fra unità e diversità, tra tradizioni costituzionali comuni e identità nazionali. Questa ricerca di equilibrio deve tornare nelle mani del confronto politico, anche aspro, confrontandosi con le risposte sbagliate (idola, appunto!) del sovranismo e del populismo. Risposte sbagliate, perché generiche e insoddisfacenti rispetto ai problemi reali. Sbagliate, perché il sovranismo è



storicamente impossibile e significherebbe solo cedere - in modo imbelle – ogni spazio agli altri grandi *player* dello scacchiere mondiale; sbagliate, perché il populismo inevitabilmente – e nella migliore delle ipotesi – disconosce la pluralità di forme in cui si estrinsecano e si organizzano le moderne democrazie occidentali, liberali e sociali, riconducendo tutte le manifestazioni di volontà ad un popolo astrattamente considerato.

L'Europa - quale dimensione di una nuova, originale, statualità nel nostro continente – si costruisce superando definitivamente la originaria concezione del funzionalismo: questo modello era necessario sessant'anni fa, subito dopo la guerra, per aggirare i cascami del nazionalismo; ha dato grandi frutti, facendo fare passi enormi nella costruzione europea. Ma, il funzionalismo, essendo inevitabilmente una concezione depoliticizzata e depoliticizzante, giunto al tornante della politicità, ha mostrato tutti i suoi limiti. Eredi legittimi e diretti di questa concezione depoliticizzata e depoliticizzante sono state le equivoche teorie, andate per la maggiore negli ultimi trent'anni, dell'Europa delle Regioni e dell'Europa dei giudici, tutte e due basate sulla ambigua idea che si potesse costruire l'Europa aggirando l'inevitabile politicità del processo europeo, affidandone le scelte a circuiti apparentemente neutrali, quello substatale e quello giudiziario. Oggi, dopo Lisbona, accettando le asprezze che una tornata elettorale come quella del 23-26 maggio inevitabilmente porta con sé, va affermata, una volta per tutte, la dimensione finalmente politica del confronto e dello scontro che si sta svolgendo sul nostro continente.