

L'Europa di fronte alle tragedie nel Mediterraneo

di Augusto Barbera

(20 luglio 2015)

(in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali")

Non intendo in questa sede entrare nel merito delle due tragedie del Mediterraneo, quella greca e quella dei migranti, che negli ultimi mesi hanno scosso profondamente l'Unione. Ritengo invece necessaria qualche rapida riflessione su taluni paradigmi interpretativi dei costituzionalisti.

Come sappiamo, i processi di integrazione europea hanno ulteriormente indebolito le tradizionali categorie del diritto costituzionale, fra esse in primo luogo la "sovranità", già messa a dura prova dai processi di globalizzazione. E non poteva essere diversamente avendo tali categorie preceduto o seguito la formazione degli stati nazionali. In assenza di una costituzione federale, il tentativo compiuto è stato quello o di ignorare tale paradigma o di sostituirlo ora con la "sovranità dei diritti" ora con la "sovranità dei valori", vale a dire con un' evanescente "sovranità senza soggetto", sganciata da un potere politico. Parallelamente i "diritti", sanciti nei Trattati ed ampiamente alimentati dalle Corti di Lussemburgo e Strasburgo, avrebbero dovuto favorire la costruzione di una comunità politica, esprimendo tutto il loro potenziale "federalizzante", come accaduto – viene sottolineato - nella storia di altre entità federali.

Un'operazione simmetrica era stata avanzata su quello dell'economia. Si voleva – per la prima volta nella storia – evitare di agganciare la moneta unica ad una "sovranità politica", ad un governo in grado di esprimere una unica politica economica e fiscale. Premevano in questo senso sia più ampie suggestioni "autopoietiche", propense ad emarginare le categorie della "politica" (in nome di un vago costituzionalismo "societario"), sia l'illusione che la "comunità economica", la "sovranità del mercato unico", avrebbe potuto spingere di per sé verso una "comunità politica".

Tali paradigmi, non privi di suggestione, non hanno retto alle prime importanti prove. Non hanno retto anzitutto i diritti: mentre la Carta di Nizza entrava a far parte delle fonti comunitarie, mentre le Corti di Strasburgo e del Lussemburgo elaboravano sempre più sofisticati frammenti di diritti (anche relativi a persone extracomunitarie), i governi europei non riuscivano ad assumere una posizione comune sui richiedenti asilo, spesso respinti alla frontiera o comunque lasciati sulle spalle dei paesi di primo approdo. La erezione di muri o la plateale elusione del trattato di Schengen, le angoscianti scene di Ventimiglia e di Calais, hanno messo in luce la debolezza della ottimistica "attitudine federalizzante dei diritti". Dall'"Europa dei mercati" all'"Europa dei diritti": una frase spesso presente negli scritti dei costituzionalisti ma che appare sempre più uno slogan scarsamente credibile, tanto quanto il solenne richiamo alla "dignità umana" con cui si apre la Carta dei diritti (per inciso mi domando, riprendendo Ackerman: è stato il processo di unità politica che ha portato all'estensione dei diritti nella federazione americana, o è vero l'inverso?).

Non gode di maggior salute la moneta unica: non solo non è riuscita a spingere verso la unificazione politica ma si è scontrata con la domanda di sovranità degli stati, sia della Germania e degli altri paesi "virtuosi", sia della Grecia. Mentre quest'ultima ha attivato addirittura un referendum, rivelatosi inutile ma dall'alto valore simbolico per il riferimento alla sovranità popolare, la Germania ha chiesto al *Bundestag* l'approvazione degli accordi raggiunti con la Grecia, come da tempo preteso dalla Corte di Karlsruhe, in nome della sovranità nazionale, pudicamente ridefinita dalla stessa Corte "principio democratico". La sovranità popolare greca è stata "spodestata", lamenta Gustavo

Zagrebelsky (La Repubblica del 28 luglio 2015), il quale, però, non spiega perché gli elettori greci che, a torto o a ragione, rifiutano le politiche di austerità dovrebbero possedere una maggiore "legittimazione democratica" rispetto agli elettori finlandesi o tedeschi che, ad altrettanto torto o ragione, invece tale austerità invocano.

A queste domande di sovranità degli Stati ha corrisposto l'assenza di incisivi poteri delle istituzioni europee, l'assenza di una "politica di bilancio" in particolare, in breve l'assenza di un "sovrano europeo" forte di una diretta legittimazione democratica. Lo confermano del resto l'assenza o la scarsa incidenza del Parlamento europeo in queste vicende o la emarginazione della Commissione a vantaggio degli Stati, formalmente in sede di Consiglio dell'Unione ma in realtà in sede francamente intergovernativa (fino a trattative separate fra Germania, Francia e Grecia).

Il "vecchio" non c'è più (la sovranità monetaria, fiscale e di bilancio dei singoli stati) e il "nuovo" non c'è ancora (la sovranità politica delle istituzioni europee). Non è "tempo dei Bonaparte", come concludeva il vecchio Marx, ma è tempo di centri di potere oligarchico o tecnocratico. La delegittimazione della "politica" non lascia spazio né ad un astratto "mercato" né ai "valori" né ai "diritti" ma a nuove criptiche forme di "sovranità": della Banca centrale, degli uffici di Bruxelles, delle Corti, interne ed europee.

Alcune riforme incrementali potranno essere utili, come quelle cautamente ipotizzate nel documento dei cinque Presidenti (della Commissione, del Consiglio, dell'Eurogruppo, del Parlamento, della Banca centrale europea). Potrà essere d'aiuto anche l'implementazione dell'Unione bancaria o l'avvio di forme di fiscalità accentrata (ed alcune interessanti proposte vengono proprio dal Ministro delle finanze tedesco Wolfgang Schäuble). Ma il tema è più di fondo; l'Europa è ad un bivio: o riesce a darsi una costituzione federale, e dunque un bilancio federale, riprendendo il cammino interrotto dopo i referendum francese e olandese del 2005, allo stesso tempo scansando gli effetti del progettato referendum britannico, oppure è destinata a tornare indietro ad una fragile alleanza di stati sovrani, in una malinconica zona di libero scambio. O riesce ad affermare una propria "sovranità federale" o torneranno le sempre incumbenti sovranità nazionali del vecchio Continente. Ho usato ancora l'espressione sovranità (lo so: espressione antica) proprio perché il tema riguarda la dislocazione di poteri fra "soggetti" ma non intendo fare "un elogio della sovranità politica" (come recita un titolo recente di Biagio De Giovanni), sappiamo che anche nelle federazioni non esiste un potere ultimo ma un intreccio di poteri e la condivisione degli stessi. Di questi temi la Rivista intende occuparsi fin dai prossimi fascicoli.