

1 LUGLIO 2015

L'Europa fra sovranità indecisa ed  
ipertrofia. Sciogliere le  
sovrapposizioni per un'Europa più  
snella?

di Romano Ferrari Zumbini

Professore di Storia del diritto

Luiss – Guido Carli



# L'Europa fra sovranità indecisa ed ipertrofia. Sciogliere le sovrapposizioni per un'Europa più snella\*

**di Romano Ferrari Zumbini**

Professore di Storia del diritto

Luiss – Guido Carli

Ammettiamolo: la bandiera europea non emoziona. Si è mai visto qualcuno fremere e sinceramente commuoversi di fronte a quel drappo blu con 12 stelle dorate?

Le bandiere degli Stati nazionali, di quei 'dinosauri' giuridici le cui origini possono farsi risalire alla pace di Westfalia (1648), invece sì: riescono ancora ad emozionare (già solo alle Olimpiadi, ai campionati di calcio, etc.). Per secoli si era pronti a imbarcarsi su navi da guerra per l'orgoglio dell'Union Jack; a morire sui campi di battaglia per la bandiera della madre-patria: a Waterloo molti francesi, mentre venivano amputati, gridavano il nome dell'imperatore stringendo fra le mani 'quella' bandiera che riassumeva gli ideali di sé, della loro famiglia, del paese di provenienza, dello Stato per cui si stavano dissanguando.

Il problema è capire il perché di questa differenza: l'emozione (viscerale) verso le bandiere nazionali e (siamo onesti) la freddezza verso il drappo blu. Sia chiaro, il retroterra della domanda non ha una finalità bellicista e guerrafondaia...Non è intendimento di chi scrive auspicare una guerra perché si muoia inneggiando alla bandiera europea, spero non vi siano sospetti!

Il problema è un altro: cosa rappresenta la bandiera europea? Può la crisi dell'Europa esser legata alla freddezza verso la bandiera? Forse sì.

Punto di partenza è indiscutibile: nell'inconscio collettivo, ormai, quella bandiera -al di là dell'uso di essa ogni 2 anni in un'eccentrica competizione golfistica- esprime un messaggio subliminale suadente (sistema sociale più o meno protettivo, una moneta-esperanto nei viaggi, un varco d'accesso facilitato nei transiti agli aeroporti e così via), ma chiaramente questo non basta per

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.



creare un'emozione, come pure non basta l'esistenza di una costituzione comune (trattato di Lisbona 2007/9).

Osserviamo invece il destino degli Stati nazionali: la loro storia non si riduce ad una enumerazione di testi costituzionali; la storia degli Stati è in primo luogo la sedimentazione di una tavola di valori condivisi, tavola di valori necessaria per elaborare principi comuni, dai quali trovare le soluzioni ai problemi che di volta in volta sorgono. In parallelo, a livello europeo ci si lamenta degli 'egoismi' degli Stati membri, ciò equivale a dire che manca, quindi, una tavola di valori condivisi ed il problema dell'Europa entra così nella sua vera essenza, che non è contabile, ma culturale. Nell'assenza dei valori condivisi risiede l'assenza di emozione verso il drappo blu e ,quindi, l'assenza di risposte alle difficoltà nell'affrontare con categorie solide l'odierno problema dell'Europa: la criticità di questi anni non risiede tanto nel profilo tecnico del 3% (quanti sanno cosa significhi?...),bensì nella dimensione culturale. Quella dimensione culturale presente invece negli Stati nazionali.

Cultura è un insieme di fattori, che creano il mosaico della personalità di un soggetto e di una comunità. Persino la cucina, intesa come *panopticon* di pietanze, esprime una tessera del mosaico culturale di un territorio: potrei descrivere, sommariamente, le sfumature gastronomiche fra Perugia e Siena, che riflettono le loro vicende profondamente diverse (papali e granducali); potrei dimostrare come il lungo regno dell'amata granduchessa di Parma, la viennese Maria Luigia, ex-parigina per matrimonio, abbia influenzato da allora la cucina parmense e così via.

E proprio in ciò, in questa ricchezza di storia (...perfino gastronomica) risiede una parte dei problemi dell'Europa: perché l'Europa è troppo ricca di storia. Solo un'illusione illuministica può credere che si possa creare un'entità preordinata, rigida e quindi ingabbiata; illusione tanto più fallace se pensiamo al bisogno di dinamismo nella società fluida del XXI secolo.

Cultura è in primo luogo Storia. Adoperiamo allora gli occhiali della Storia: era un'Europa 'ricca' quella del 1945 che usciva dalle macerie; disponeva di valori realmente condivisi, sintetizzabili nella passione di tanti giovani che varcavano da est e da ovest il Reno per conoscere le rispettive lingue; era pienamente ammirata verso il De Gasperi orgoglioso a Parigi nel '47;era una comunità sinceramente commossa quella che assisteva ai disordini a Berlino est il 17 giugno '53,dove imploravano l'unità con l'ovest non per avere supermercati floridi, ma veramente libertà; era affascinata dal De Gaulle che osava parlare pubblicamente nel '62 a Ludwigsburg in un tedesco così forbito. E (mi sia permesso sottolinearlo) i veri protagonisti di questi eventi non erano i personaggi pubblici, ma gli entusiasmi sinceri e condivisi che li accomunava. Qual è lo stato odierno invece dell'Europa? Non è, questa, più 'povera' di quella, a dispetto dell'(apparente)



opulenza? Con ogni probabilità è più povera (ma non per il 3%...:annualmente da decenni il governo federale tedesco versa legittimamente all'ex-Ddr somme spaventose che oltrepassano l'inimmaginabile, e ciò avviene perché vi è un valore condiviso, la *Wiedervereinigung* sotto la stessa bandiera; somme neppur lontanamente comparabili ai gravi deficit dei pigs). È più povera non perché manchino gli Schumann, ma perché manca quell'entusiasmo sincero e condiviso. L'Europa fornisce di sé un'immagine riduttiva se si presenta solo più come lo strumento per finanziare l'agricoltura o i progetti di ricerca... Non è con la Bce e il QE che si crea la necessaria tavola di valori condivisi. Oggi si tende a valutare l'Europa sulla base dei Pil annui, delle quotazioni dell'euro, ma questa è un'operazione ineluttabilmente perdente. L'Europa deve essere qualcosa di più di un gigantesco 'bancomat', o non sarà.

In questo iato -l'entusiasmo di allora, l'indifferenza di oggi- risiede probabilmente la chiave del problema: l'una Europa -quella delle macerie- disponeva di valori condivisi, innestati con la sua Storia. Questa, invece, di quali valori si alimenta? Non certo di un 'politicamente corretto', talora incomprensibile davanti al buon senso. Perché si è giunti a questo?

Forse la plasticità e l'immediatezza di un'immagine architettonica può rendere la risposta: alla fine della guerra -come nella Roma barocca, allorché sui ruderi prestigiosi dell'età imperiale si edificarono mirabili palazzi di unico fascino - si edificò l'Europa degli Spaak, dei Monnet. All'edificio-Stato (retaggio del vecchio mondo) si aggiunse un corpo architettonico nuovo che salvaguardò il passato e implementò il presente: lo Stato (di 600/700sca memoria) si arricchì di una nuova dimensione istituzionale e fu un incremento 'capito', assecondato e condiviso.

Ad un certo punto -evitiamo ogni riferimento di dettaglio per evitare sterili polemiche- subentrò catastroficamente un irrefrenabile *motus velocior*: "più Stati membri, più Europa": al punto che oggi pochi cittadini europei sanno quanti Stati compongono l'Europa; e non si dia colpa ai cittadini...

Nel momento in cui è prevalsa l'ansia di una politica dal respiro breve, attenta al sondaggio quotidiano e alla prossima elezione circoscrizionale si è abbandonato il principio di realtà ed è subentrato un fervore aprioristico, intenso come la catena di montaggio di Charlie Chaplin in "Tempi moderni": tutto ciò che aumentava quantitativamente l'Europa era cosa buona e giusta, senza però porsi problemi di qualità istituzionale, insomma -per rimanere nell'immagine architettonica- senza chiedersi la tenuta dell'intero edificio. Si è costruito piano su piano, incessantemente.

Ma non si è tenuto conto dei 'costi aziendali', lo Stato nazionale è comunque rimasto forte e l'impianto europeo si è sovradimensionato. Non si è creato un edificio imponente, ma uno



instabile, difficile da visitare. Pallidi tentativi di cosmesi, negli anni, hanno tentato di affrontare, ma e non hanno risolto il dilemma classico dell'economia aziendale: "un centro forte con una periferia debole "ovvero "un centro debole con una periferia forte"? Il pensiero unico del "più Europa" -formula pubblicitaria utile per ogni occasione- ha costantemente rafforzato il centro -e sta benissimo-, ma non sempre e comunque in modo non sempre coerente ci si è posti il problema di 'smontare' quel che della periferia, lo Stato veniva ad esser superfluo ed ormai ridondante. Insomma, si son create sovrapposizioni inestricabili che rendono talora incomprensibile l'azione politica ed amministrativa. Maria Teresa d'Asburgo, appena assunta al trono imperiale, come prima cosa ai suoi consiglieri così si rivolse: "fatemi firmare quel che volete, ma che sia comprensibile anche al più ignorante contadino della Galizia occidentale". Quanto sono oggi comprensibili le norme comunitarie?

Come uscirne? Possibili spunti di riflessione possono essere due. Entrambi gli interventi, se condivisi, potrebbero dare aria e movimento ad un bandiera, quella europea, piuttosto floscia e accantonata:

- a) superare il dogma della rigidità costituzionale;
- b) cancellare le sovrapposizioni istituzionali.

La rigidità fu una conquista del XX sec., ribadita dal costituzionalismo post-bellico, a fronte dello scempio del diritto 'libero'(scaturito dall'art.2 del codice penale nazista: *Freißler docet* "nulla lege, sine poena"). Ma ha oggi, nel XXI sec., l'Europa bisogno di un'assemblea costituente, di meccanismi costituzionali rigidi? In una società fluida nella quale i giovani partono il pomeriggio in aereo per una festa a Barcellona e rientrano l'indomani mattina a casa con il primo volo? In una società 'orizzontale' ha ancora attualità un modello 'verticale' risalente a Sieyès? Non a caso, la *querelle* inter-governativa di questi mesi sul 'famoso'3% è figlia di quella rigidità (ancorata, per l'Italia nell'art.81 cost.). Il 'dialogo fra le Corti' giudiziarie sembra aprire ad un superamento innovativo, ma è un cammino solo parallelo ai testi costituzionali, graniticamente ancorati ai meccanismi della rigidità. La rigidità costituzionale sembra essersi espansa pure in rigidità dei meccanismi di finanza pubblica.

Le sovrapposizioni (*Overlappings*) esprimono il nodo più profondo dell'adiposa Europa odierna: una sovrabbondanza di grassi, di zuccheri che le impediscono lucidità nel percepire i valori comuni. Oltretutto, il sovrapporsi di organi, organismi, istituzioni, agenzie etc. determina costi pubblici superflui, il cui taglio farebbe bene alla qualità dei sentimenti di molti europei verso l'Europa...



Esempi concreti: *authorities* nazionali e comunitarie le cui competenze non di rado si intersecano in modo non chiaro; talora, fra *authorities* europee pure non è chiara la delimitazione dei confini fra i rispettivi ambiti. Si pensi al settore bancario, dove non è certo la chiarezza solare a regnare sovrana. Il tutto disorienta. E più in generale dov'è nella costruzione europea l'esatto confine fra responsabilità politica e responsabilità amministrativa?

Il quadro giuridico è troppo complesso; la visione del 'gioco' politico-istituzionale è poco evidente ai non professionisti dello *Europe policy-game*. Rigidità e sovrapposizioni hanno determinato l'attuale "effetto-bandiera": due esempi concreti, che vanno analizzati (non con la tecnicità degli studiosi, ma) con i sentimenti dei cittadini.

1.esempio:Cosa deve pensare il/la cittadino/a europeo/a dell'asserita abolizione delle frontiere se è così difficile per lui/lei acquisire la cittadinanza ad es. francese, mentre è molto più agevole per un immigrato/rifugiato che neppure dispone di alcuna cittadinanza Ue e provenisse da paese non francofono, quindi dalla cultura francese ben più distante di un italiano? A scanso di equivoci, non è ora in discussione la cittadinanza dei rifugiati, ma lo *status* di un cittadino cd. europeo che incontra difficoltà titaniche se volesse acquisire la doppia cittadinanza (una legge austriaca del 2013 ammette l'acquisizione di quella cittadinanza a patto si ceda quella dello Stato europeo 'di provenienza'). Invece per altri Stati esistono doppie cittadinanze infra-Ue. Cosa significa allora cittadinanza Ue?

2.esempio:Cosa si deve pensare della libera circolazione dei capitali (punto-cardine della costruzione europea),posto che aprire un conto bancario in altro Paese europeo crea tante complicazioni tuttora e la tassazione del *capital gain* rimane nel paese di residenza e non in quello in cui quell'incremento di ricchezza si crea? Allora, a che serve la libera circolazione?

Insomma, che senso ha evocare la cittadinanza europea, se rimane quella nazionale pressoché inaccessibile ad altri europei? Che senso ha evocare la libera circolazione se poi tutto è così farraginoso in chiave tributaria? Come si può pretendere che si ami l'Europa?

Chi scrive insegna in un dipartimento di Giurisprudenza e, già solo per la perizia dei suoi colleghi, sarebbe in grado 'tecnicamente' di rispondere ai due quesiti. Ma in questi due episodi (e tanti altri se ne potrebbero fare: es. il *roaming* telefonico appena varcate le ex-frontiere) permane la pervasiva presenza dello entità-Stato: allora perché stupirsi della freddezza verso la bandiera europea?

E affrontiamo il Grexit per verificare la fondatezza di quanto dianzi scritto. Il problema torna al nodo non di tecnica monetaria (pare le distanze fra creditori e debitori non siano così lontane),



bensi culturale. Con gli occhiali dello storico -anzi, dello storico del diritto- diviene tutto più chiaro: si fronteggiano due concezioni della vita. L'Europa vuole continuare con il diritto come certezza o vuole introdurre il diritto come equilibrio? Ciascuna soluzione è legittima, purché la si persegua con coerenza. L'un approccio risponde all'antico mondo verticale che ha disciplinato da quasi due millenni l'Occidente (ci si riferisce alla giustiniana marmoreità delle norme e alla napoleonica imperialità dei contratti, del sinallagma per dirlo con parola greca); l'altro approccio esprime il nuovo mondo orizzontale della società fluida, nella quale tutto è relativo, mutevole e virtuale. L'Europa deve decidere di quale valore esser portatrice: certo, i "maestri di pensiero" si schiereranno agilmente in favore della soluzione più accattivante, quella del diritto come ricerca dell'equilibrio, del compromesso. È, certo, scelta plausibile, ma bisognerà esser lucidamente consequenziali: una riflessione giuridicamente consapevole non può indulgere nel provvisorio, deve invece farsi carico dell'intero; se il diritto sarà equilibrio, varrà per ogni inquilino non più in grado di pagare il canone mensile. Il diritto è ordinamento, cioè riflessione sistematica, non impulso del momento.

Come esistono il 'freddo percepito' (non coincidente con il freddo reale) e l' 'inflazione percepita' (non coincidente con l'inflazione reale), analogamente bisogna porsi il problema dell' 'Europa percepita: e si torna ai dilemmi di prima: centro (Bruxelles) forte con periferia debole oppure non si rafforza il centro e si lascia la periferia forte (i singoli Stati membri): *tertium non datur*. Diritto come certezza o come equilibrio? *Tertium non datur*.

L'Europa non può limitarsi ad essere un numeretto (*spread,pil,+ \-3%*): sinché sarà così, avrà sempre e solo un grande futuro alle spalle.

Le soluzioni? Avere il coraggio di smantellare qualcosa (al centro o in periferia). Nel politicamente corretto si persegue costantemente il rafforzamento continuo della struttura europea, senza però recidere il cordone ombelicale degli Stati nazionali. L'Europa soffre di troppi pesi, e, come con l'osteoporosi, è dannoso esagerare con i pesi. L'Europa potrebbe pure porsi il problema -se non riesce a togliersi di dosso l'incombenza dello Stato nazionale- di dimagrire per esser più efficiente. Riflettere sull'attuale monopolio del costruttivismo tecnocratico e chiedersi se non tornare ad essere più 'semplicemente' un progetto politico, facendo i conti con il problema della democrazia e recuperare una sovranità chiara e convinta. Altra soluzione: avere il coraggio di decidere cosa dovrà essere il diritto in avvenire. Certo, già nel 2002 la Commissione europea aveva lanciato un programma ambizioso volto a migliorare e semplificare il contesto normativo attraverso una "legislazione intelligente", ma quanto di ciò ha percepito e beneficiato il cittadino



europeo, affetto da un'insopprimibile nostalgia verso un semplicità giuridica ormai perduta?

Nel 1955 rientrarono dalla prigionia in Urss gli ultimi 10mila soldati tedeschi, dopo la visita di Adenauer a Mosca: scesi dai treni, videro per la prima volta la nuova bandiera tedesca, la riconobbero e cantarono a squarciagola con le lacrime agli occhi: la guerra per i tedeschi finì quel giorno, davanti alla bandiera, che era entrata istantaneamente nei cuori degli ultimi soldati.

L'Europa sarà -al di là dei profili freddamente giuridici- quando di fronte alla bandiera ci si emozionerà