

LA CRISI DELL'IDENTITÀ EUROPEA: VERSO UNA NUOVA COSTITUENTE?

di Arianna Vendaschi*

Il progetto costituzionale europeo è al centro del bel libro di Aldo Sandulli. Voglio subito premettere che sono particolarmente grata all'Autore, anzi in debito di riconoscenza, perché grazie alla lettura del suo volume, denso di contenuti e di non comune spessore culturale, non solo ho ricavato suggestioni e spunti nuovi in un ambito molto arato dalla dottrina, ma la lettura è anche riuscita ad infondermi un'ottimistica spinta sul possibile ruolo del giurista nel futuro cammino della nostra Unione europea.

Come ben noto, nel dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si concludeva l'ultima fase di un lungo e complesso processo di integrazione iniziato nel lontano 1951 con il Trattato di Parigi, costitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Benché le innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona abbiano avuto un impatto significativo su una molteplicità di aspetti riguardanti l'assetto dell'Unione europea – dalla sua conformazione istituzionale, al riparto di competenze, fino alla valorizzazione del ruolo dei parlamenti nazionali – non si può non rilevare che il testo sia scevro di quei contenuti, anche simbolici, caratterizzanti l'ambizioso progetto di Costituzione europea, fallito pochi anni prima a causa dell'esito negativo delle consultazioni referendarie tenutesi in Francia e nei Paesi Bassi⁶⁴. Il sistema europeo sorto con Lisbona, senza dubbio teso ad un rafforzamento della collaborazione tra Stati membri e istituzioni europee, ha tuttavia scontato l'esplicito rifiuto di una completa integrazione, che passasse per un vero processo costituente.

Orbene, mentre i sostenitori del progetto di Costituzione – discendenti dagli originari

* Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato – Università commerciale "L. Bocconi", Milano.

⁶⁴ Si veda sul tema il volume di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione Europea*, Napoli, ESI, 2009. V. anche B. Nascimbene e A. Lang, *Il Trattato di Lisbona: l'Unione europea a una svolta*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007, reperibile in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0028_nascimbene_lang.pdf.

fautori del federalismo europeo⁶⁵ – *metabolizzavano* la stroncatura delle proprie argomentazioni per un'Europa federale, il nuovo assetto dell'Unione veniva messo alla prova. L'Europa (ri-)nata a Lisbona doveva infatti fare i conti con la grave crisi economico-finanziaria, non ancora oggi del tutto superata, anzi, i cui effetti continuano a ripercuotersi sugli equilibri economici europei. Dall'approccio austero adottato per affrontare la crisi, nel tentativo di riequilibrare il sistema bancario europeo allo scopo di garantire la stabilità dell'eurozona, è però derivata l'impossibilità di rispondere a legittime istanze sociali, il che ha contribuito all'acuirsi delle disparità tra i Paesi finanziariamente più stabili e quelli con economie meno robuste. Anche in quest'ottica emergono alcuni dei non trascurabili limiti dell'Unione europea, così come attualmente configurata⁶⁶.

L'inadeguatezza degli strumenti previsti dai Trattati è poi risultata di tutta evidenza allorquando l'Unione ha dovuto fronteggiare un'altra crisi, questa volta di natura umanitaria. L'Unione si è trovata a gestire ingenti flussi migratori che si riversavano sui lembi meridionali dei suoi confini, senza mai riuscire né ad applicare il sistema delle quote, a causa delle resistenze del c.d. gruppo di Visegrad, né a modificare il regolamento di Dublino, data la mancanza di un unanime accordo.

Tutto ciò non ha fatto che contribuire ad alimentare il già diffuso sentimento di disaffezione – se non addirittura di vera e propria avversione – per un progetto, quello europeo, che ha, invece, indubbiamente conseguito risultati importanti. Nato con lo scopo di garantire la pace tra i popoli, il progetto europeo, nel favorire la collaborazione, inizialmente di spiccato interesse economico, tra gli Stati fondatori, ha poi saputo combinare l'unione pacifica tra le nazioni ad una più articolata tutela dei diritti, oltreché ad un significativo sviluppo economico.

Nonostante tra i meriti del progetto di integrazione europea vi sia quello di avere garantito un significativo miglioramento della qualità di vita ai cittadini dei Paesi membri,

⁶⁵ Il riferimento è, tra gli altri, ad Altiero Spinelli, autore del celebre c.d. *Manifesto di Ventotene*, pubblicato nel 1941 con Ernesto Rossi e andato perduto. Si rimanda, dunque, ad A. Spinelli, *Il Manifesto del Movimento Federalista Europeo. Elementi di discussione*, in *Quaderni del Movimento Federalista Europeo*, n. 1, 1943. Id., *Dagli stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, La nuova Italia, 1950.

⁶⁶ In merito si vedano, *ex multis*, G. della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La comunità internazionale*, 2012, pp. 3 ss.; E. Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri nell'Unione*, in *Giornale di dir. amm.*, 2011, pp. 311 ss.; G. Peroni, *Il Trattato di Lisbona e la crisi dell'euro: considerazioni critiche*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 971 ss. Ancora si veda G.L. Tosato, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 681 ss.

l'attenzione per le logiche del libero mercato e per il controllo della finanza pubblica ha nondimeno creato terreno fertile ai movimenti antieuropeisti, che soprattutto nel corso dell'ultimo biennio hanno vissuto una vera e propria rinascita, anche alimentata dall'insorgere del fenomeno populista. Il voto sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, il consolidamento di democrazie illiberali in Polonia e Ungheria⁶⁷, ma anche il successo elettorale e la conseguente instaurazione del Governo giallo-verde in Italia rappresentano esempi emblematici dell'affermazione di logiche sovraniste.

È questo il contesto politico-economico che fa da sfondo all'interessante riflessione sull'integrazione europea proposta da Aldo Sandulli. Nell'affascinante ragionamento sviluppato dall'Autore, l'intrecciarsi del diritto (e invero della prevalenza della cultura giuridica insieme al ruolo del giurista) con gli altri campi del sapere (economia, politologia, sociologia) è la chiave di lettura del processo evolutivo comunitario, nonché la *conditio sine qua non* per un nuovo ordine europeo. Proprio sulla possibilità di continuare a coltivare l'aspirazione ad un'unione di popoli, pur in un'Europa in difficoltà, è giocata la domanda di ricerca di Aldo Sandulli, che porta il lettore a riflettere sul ruolo del diritto – e, in parallelo, del giurista⁶⁸ – nel perseguimento di un obiettivo ambizioso, ma realizzabile.

Il momento storico in cui il giurista deve muoversi è assai delicato, poiché l'Europa sembra trovarsi davanti ad un bivio. Da un lato, si auspica una svolta per il necessario cambiamento, che passi per una riforma dell'assetto istituzionale combinata al riordino non solo delle competenze, ma delle priorità valoriali e, di conseguenza, dell'azione strategico-programmatica; dall'altro, innegabili sono le sterzate verso la disgregazione, che mira al ritorno alla sola dimensione nazionale (come propagandata dagli imperanti movimenti nazionalisti). Quest'ultima direzione di marcia, benché paradossale, se solo si ricorda che il progetto comunitario nasce per superare i nazionalismi degli Stati membri e garantire la pace tra i loro popoli⁶⁹, è però come detto possibile. Vieppiù, la situazione non consente di temporeggiare per decidere quale direzione del bivio imboccare, né è opportuno rimanere

⁶⁷ Per una riflessione sulle democrazie illiberali in Europa e sul ruolo dei giudici (nazionali e dell'Unione) nella conservazione dello «Stato di diritto europeo», si rinvia ad A. von Bogdandy et al., *Un possibile momento costituzionale per lo Stato di diritto europeo: i confini invalicabili*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 855 ss.

⁶⁸ Su tale ruolo e sul rapporto tra diritto, politica ed economia, con una visione parzialmente *contra* quella di Sandulli, v. G. Clemente di San Luca, *Il ruolo del giurista studioso nel processo di modernizzazione della P.A.*, in *Diritto Pubblico*, 2016, p. 2019 ss.

⁶⁹ L.P. Vanoni, *L'applicazione del Bill of Rights europeo tra bilanciamento asimmetrico e paradosso federale: il caso della privacy digitale*, in corso di pubblicazione.

immobili e affidarsi al caso, giacché è assai rischioso aspettare di vedere come atterrerà la *medaglia della democrazia* lanciata in alto (testa, la riforma dell'Unione, o croce, la vittoria del sovranismo). Sul presupposto dell'inevitabile mutamento dell'attuale assetto europeo si radica invece l'idea della necessità di una regia, affidata ad una guida che l'Autore rinviene nel giurista, già *dominus* del modello ordinamentale nazionale e ora *faro* nel processo di rimodellamento dell'Unione europea⁷⁰. Non si tratta di un'opera di mero *restyling*, ma di una vera e propria rifondazione. In più di un passaggio del libro⁷¹, Aldo Sandulli fa espresso riferimento ad un nuovo ordine europeo e, in parallelo, traccia un ideale percorso riformista, che ha quale sbocco finale una vera e propria rifondazione. Ebbene, nel lumeggiare la strada da intraprendere per arrivare all'esito riformista, l'Autore combina la profondità teorica del costituzionalista con l'approccio pragmatico dell'amministrativista. In particolare, Sandulli osserva come fosse più semplice per le istituzioni allora comunitarie operare nell'ambito del c.d. diritto delle azioni quotidiane e, del pari, evidenzia come queste dinamiche abbiano favorito la nascita di un vero e proprio diritto amministrativo europeo, ma non esita a metterne in luce i profili critici. Non v'è dubbio, per dirla con le parole di J. Monnet, ricordate dallo stesso Sandulli, che: “[q]uesta Unione europea non può fondarsi solamente sulla buona volontà. Sono necessarie delle regole. In definitiva, l'idea sottostante al ragionamento proposto è quella secondo cui «la fortuna del diritto amministrativo [apripista dell'integrazione] potrebbe risultare sterile laddove non fosse collegata al dover essere consistente nell'assicurare una base costituzionale all'ordinamento sovranazionale»⁷². In altre parole, l'auspicio dell'Autore è, per così dire, *mettere in forma* il diritto amministrativo puntellandolo con una consapevole e compiuta opera di costituzionalizzazione dell'ordinamento europeo.

Invero, benché il primo tentativo di costituzionalizzazione formale sia fallito, agli occhi di un attento osservatore non sarà senz'altro sfuggito come l'ordinamento eurounitario abbia rivelato in passato (e mostri tuttora) alcune implicite tendenze costituzionalizzanti. A tal proposito, indubbio è l'ampliamento e, parallelamente, il rafforzamento del ruolo della Corte di giustizia, la quale nel tempo si è auto-attribuita una funzione para-costituzionale.

⁷⁰ Un interessante approfondimento sul tema del futuro dell'Europa e sulle possibili prospettive di riforma è dato da A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, Imprimatur, 2017.

⁷¹ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018, *passim*, spec. nel cap. IV.

⁷² A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 120.

Fin dai tempi che hanno preceduto l'adozione del Trattato di Lisbona (e la contestuale attribuzione del medesimo valore giuridico dei Trattati alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁷³), la Corte ha promosso una costante azione di integrazione culturale e valoriale, che, invece, a livello normativo ancora tardava ad affermarsi. Pur non potendo, prima del 2009, richiamare la Carta come strumento normativo vincolante, la Corte di Lussemburgo, grazie al riferimento alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, che inglobano i diritti fondamentali⁷⁴, ha inserito questi ultimi nell'operazione di bilanciamento delle libertà economiche, così da determinarne, almeno nei singoli casi, le opportune restrizioni. Sempre il riferimento alle tradizioni costituzionali comuni ha poi portato la Corte, nel 2008⁷⁵, a negare la primazia gerarchica del diritto delle Nazioni Unite su tutti gli altri obblighi internazionali degli Stati membri, laddove impositivo di limitazioni sproporzionate dei diritti fondamentali.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la parificazione dell'efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali a quella delle fonti di diritto primario dell'Unione, la vocazione costituzionale della Corte è emersa in tutta evidenza, rinforzata dalla parametrizzazione delle clausole a garanzia dei diritti. Qui, il riferimento è, soprattutto, alla giurisprudenza in materia di *privacy* e *data protection*, diritti tutelati rispettivamente dagli artt. 7 e 8 della Carta⁷⁶.

⁷³ Cfr., in riferimento ad un "catalogo dei diritti europeo", il dibattito tra Habermas, Grimm e Weiler raccolto in G. Zagrebelsky, *Diritti e costituzione nell'Unione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003; J.H.H. Weiler, *Diritti umani, costituzionalismo ed integrazione: iconografia e feticismo*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 526 ss.; J.H.H. Weiler e M. Cartabia, *L'Italia in Europa*, Bologna, il Mulino, 2000; A. von Bogdandy, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, 37 *Common Market Law Review* (2000) 1307.

⁷⁴ Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge c. Republik Österreich*, C-112/00, 12 giugno 2003; id., *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH c. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, C-36/02, 14 ottobre 2004; id.; *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, 11 dicembre 2007.

⁷⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, *P. Kadi and Al Barakaat International Foundation c. Consiglio e Commissione*, C-402/05 P and C-415/05, 3 settembre 2008. Per un'analisi della c.d. saga Kadi, si rinvia a M. Avbelj, F. Fontanelli, G. Martinico (eds.), *Kadi on Trial. A Multifaceted Analysis of the Kadi Trial*, Abingdon, Routledge, 2014.

⁷⁶ Corte di Giustizia dell'Unione europea, *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, C-293/12 e C-594/12, 8 aprile 2014; Id., *Maximillian Schrems c. Data Protection Commissioner*, C-362/14, 6 ottobre 2015; Id., *Tele2 Sverige AB contro Post- och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department contro Tom Watson e a.*, C-203/15, 21 dicembre 2016; Id., *Parere 1/15*, 26 luglio 2017. Circa la portata costituzionalizzante delle decisioni della Corte di giustizia, sia consentito il rinvio ad A. Vidaschi, V. Lubello, *Data Retention and Its Implications for the Fundamental Right to Privacy: A European Perspective*, in 20(1) *Tilburg Law Review* (2015) 14. V., inoltre, con particolare riferimento al più recente parere 1/15 – in materia di scambio di dati

Tuttavia, ancorché indubbio, lo sforzo costituzionalizzante della Corte di giustizia si esplica in un ordinamento che costituzionale ancora non è. Fermo questo presupposto, l'Autore si interroga sull'eventualità che il lavoro della Corte non sia sufficiente, al fine di consolidare una concreta, compiuta e duratura integrazione dei popoli degli Stati membri. Proprio a questo proposito, Sandulli mette in luce alcune criticità di questo meccanismo costituzionalizzante, latente o implicito. In particolare, l'Autore sottolinea la disattenzione della Corte per il tema dei diritti sociali⁷⁷. Tale atteggiamento risulterebbe evidente soprattutto da quando, anche a causa della grave crisi finanziaria, l'economicità della gestione delle risorse è diventata l'elemento portante delle scelte di politica pubblica dell'Unione⁷⁸, basate su misure di *austerity* che trovano la propria colonna portante nel *Fiscal Compact*⁷⁹.

L'opera di costituzionalizzazione portata avanti dai giudici di Lussemburgo – seppure con i limiti sottolineati dall'Autore, che si estrinsecano in un'evidente preferenza per i diritti di libertà a scapito di quelli sociali – va messa in relazione con il carattere “ibrido” del *modus operandi* della Corte di giustizia. Infatti, quest'ultima risulta essere innegabilmente recettiva della doppia anima di *civil law* e *common law* che sta alla base, anche strutturale, dell'Unione. Si tratta di un aspetto che Sandulli sottolinea⁸⁰ e che, senza dubbio, ingenera nel costituzionalista comparatista lo spunto per qualche ulteriore riflessione. Si pensi, ad

PNR (*Passenger Name Record*) tra Unione europea e Canada – e ad un “nuovo bilanciamento” tra libertà e sicurezza, A. Vidaschi, *L'accordo internazionale sui dati dei passeggeri aviotrasportati (PNR) alla luce delle indicazioni della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 1913.

⁷⁷ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., 91.

⁷⁸ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 85. Sui diritti sociali in Europa, si veda anche A. Poggi, *Crisi economica e crisi dei diritti sociali nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, 2017, reperibile in <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/annamaria-poggi/crisi-economica-e-crisi-dei-diritti-sociali-nell-unione-europea>. A questo proposito, appare evidente una significativa differenziazione con la giurisprudenza delle Corti costituzionali nazionali, per le quali i diritti hanno prevalso sulle esigenze di finanza pubblica, non senza che i giudici costituzionali tenessero conto degli effetti delle loro pronunce. Sul tema si veda, *ex plurimis*, M. Luciani, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in M. D'Amico e F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2017, p. 15 ss.

⁷⁹ Come noto, il *Fiscal Compact*, benché strettamente funzionale all'ordine giuridico eurounitario, non è tuttavia stato incorporato nell'ordinamento dell'Unione, permanendo la sua configurazione tecnica come trattato tra gli Stati membri (con l'eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca). V. F. Fabbrini, *The Fiscal Compact, the “Golden Rule”, and the Paradox of European Federalism*, in 36(1) *Boston College of International and Comparative Law Review* (2013) 1. Circa gli effetti, nell'ordinamento italiano, dell'eventuale recepimento del *Fiscal Compact* nell'ordine giuridico europeo, A. Saitta, *Fiscal Compact tra Costituzione, trattati e politica*, in *Rivista AIC*, 2017, reperibile in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/4_2017_Saitta.pdf.

⁸⁰ A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa*, cit., p. 14.

esempio, al rinvio pregiudiziale di interpretazione. La decisione in esito a tale tipo di giudizio, benché abbia formalmente effetti *inter partes*, è poi stata qualificata dalla Corte di giustizia come vincolante per il futuro. E si tratta di un carattere vincolante non tanto per la medesima Corte di giustizia (che potrebbe, in casi successivi, cambiare il proprio orientamento su una determinata questione), quanto per i giudici nazionali. Dunque, non è infrequente, anche per le corti nazionali di paesi riconducibili alla tradizione di *civil law*, citare i precedenti della Corte di giustizia per argomentare le loro decisioni, sicché i giudici italiani e francesi si trovano a dover considerare vincolante il precedente della Corte di giustizia, contrariamente a quanto avviene invece per le decisioni delle rispettive giurisdizioni superiori⁸¹. Su queste premesse, si è detto che la Corte di giustizia ha creato un sistema del precedente⁸², nel portare gli ordinamenti nazionali ad una sorta di *ibridazione indotta*.

A questo punto, viene spontaneo interrogarsi sul ruolo giocato dall'ibridazione nel processo di costituzionalizzazione. In termini più espliciti, viene da chiedersi se l'ibridazione sia stata un fattore di propulsione oppure abbia avuto, di fatto, un effetto opposto, cioè di rallentamento, se non addirittura di freno, o ancora se sia stato un elemento indifferente per una (aspirazione all') applicazione di categorie costituzionali al fenomeno eurounitario. Ed è proprio con riferimento ai rapporti tra ibridazione e costituzionalizzazione che va rilevato come la vocazione *ibridante* dell'Unione sembrerebbe, anzi tutto, avere un'aspirazione globale (laddove la globalità va letta quale ricomposizione di una pluralità interna, al fine di costituire un inedito *unicum*). Da un lato, l'anelare a ciò che è globale, e quindi favorire la conseguente azione globalizzante, emerge sotto il profilo giurisprudenziale⁸³. Dall'altro, questa tendenza pare interessare anche il Legislatore dell'Unione, soprattutto attraverso la *tecnica* dell'extra-territorialità⁸⁴. Invero, davanti a queste dinamiche, il costituzionalista

⁸¹ In merito si vedano E. Calzolaio, *Il valore di precedente delle sentenze della Corte di Giustizia*, in *Rivista Critica del Diritto Privato*, 2009, p. 41 ss.; E. Ghera, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di Giustizia*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2000, p. 1193 ss.

⁸² P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 44.

⁸³ Si pensi agli sforzi della Corte di giustizia per affermare la “vocazione extraterritoriale” della Carta dei diritti e – ancor più – dell'interpretazione data della Carta dalla medesima Corte (Parere 1/15, 26 luglio 2017). Di qui non possono che scaturire evidenti sfide alla sovranità di Paesi terzi, “incatenati” all'applicazione di certi *standards* in tema di diritti, se vogliono mantenere rapporti economici e commerciali con l'Unione. A. Vedaschi, *The European Court of Justice on the EU-Canada Passenger Name Record Agreement: ECJ, 26 July 2017, Opinion 1/15*, 14(2) *European Constitutional Law Review* (2018) 410.

⁸⁴ Si pensi al recente Regolamento (UE) 2016/679 (*General Data Protection Regulation*, GDPR), al cui rispetto sono tenuti anche i Paesi terzi quando trattano i dati di soggetti che si trovano nell'Unione. Con

potrebbe allora chiedersi se il carattere globale risulti antitetico a quello costituzionale. In tal senso, sebbene il costituzionalismo sia stato tradizionalmente inteso come procedimento derivante da una spinta identitaria comune (si pensi alla sovranità della Nazione nei primi testi costituzionali della Francia post-rivoluzionaria), non è necessariamente vero che le influenze della globalizzazione si pongano sempre in antitesi con esso, giacché le categorie classiche del costituzionalismo possono certamente, e forse anche inevitabilmente, essere rilette anche con le lenti del globalismo. Si pensi, a tal proposito, all'idea di sovranità, che ha subito significative modifiche proprio a causa del progetto europeo o, ancora, al concetto di popolo, anch'esso fortemente cambiato proprio grazie all'Unione europea. Si tratta solo di due esempi di categorie – la sovranità e il popolo – che si pongono alle radici del costituzionalismo e hanno una vocazione tradizionalmente curvata sulla dimensione interna dello Stato. Ebbene, da un lato, l'avvento delle dinamiche europee ha imposto (auto)limitazioni alla sovranità dei singoli Stati in nome di un obiettivo comune. Dall'altro, il dogma della libera circolazione delle persone e l'affermarsi della cittadinanza europea hanno reso necessario un ripensamento dell'idea di popolo, che deve necessariamente staccarsi dai confini del territorio nazionale.

Per altri versi, però, questa tendenza, per così dire, *globalizzante*, come detto astrattamente compatibile con il processo costituzionalizzante, sembrerebbe porsi in contrasto con l'anima pluralista dell'Unione stessa. Va, infatti, notato come i due concetti – globalismo e pluralismo – non siano sovrapponibili. Il vettore del pluralismo accelera la creazione di un'entità che ha tratti di comunanza (tanto dall'integrarsi in un ordinamento sovranazionale comune), ma in cui le *anime* dei singoli componenti rimangono ben identificabili e, anzi, vengono tutelate dall'ordinamento di nuova creazione. Al contrario, come si è anticipato, la spinta *globalizzante* si estrinseca in una *reductio a unum*, in cui le singole identità vengono gradualmente spinte ai margini o riassorbite in nome di una compiuta integrazione. Proprio questo aspetto di tensione verso la globalizzazione, cui le istituzioni dell'Unione sembrano aspirare⁸⁵, a scapito del pluralismo, unitamente al predominio delle

referimento all'applicazione extra-territoriale del GDPR, si veda P. Voigt, A. von dem Bussche, *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Practical Guide*, Cham, Springer, 2017, p. 26.

⁸⁵ S. Cassese, *The Global Polity: global dimensions of democracy and the rule of law*, Sevilla, Global Law Press, 2012, spec. p. 27. In generale, sul tema della globalizzazione del diritto, si veda ancora S. Cassese, *From the Nation-State to the Global Polity*, in D. King, P. Le Galès (eds.), *Reconfiguring European States in crisis*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 78 ss.; E. D'Alterio, S. Cassese, *The Development of*

ragioni economiche e alla comprovata inadeguatezza del sistema europeo a fronte di importanti sfide, ha portato alla crisi non solo dell'Unione, ma anche del sentimento di identità europeo che aveva animato i padri fondatori dell'Europa unita.

Sul presupposto che il concetto di identità rappresenta un elemento fondante del costituzionalismo – non c'è costituzione, potremmo dire, senza un pur minimo sostrato identitario – per riformare l'Europa è allora necessario (ri-)partire da una base identitaria comune, che tuttavia non offuschi le diverse anime coesistenti all'interno dell'Europa. Insomma, bisognerebbe rilanciare il motto *uniti nella diversità*, così da valorizzare la capacità di integrare sistemi tra loro diversi, mantenendone le rispettive peculiarità. Cionondimeno, osservando l'attuale scena geopolitica, non si può negare che è proprio quello identitario l'elemento oggi continuamente messo in crisi. A mero titolo esemplificativo, si pensi alla minaccia terroristica, costantemente *sotto i riflettori* dei *media* e oggetto di riflessione giuridica e politologica. Come ormai noto, il rischio jihadista non è più, sempre e solo, esogeno, ma ha anche assunto carattere endogeno, come dimostra l'alto tasso di radicalizzazione dei medesimi cittadini europei, che si arruolano e diventano *foreign fighters* a servizio della causa del Califfo. Costoro non sembrano condividere la medesima identità dei loro *targets*; pertanto, nonostante la cittadinanza europea, complementare a quella nazionale, non vengono riconosciuti come parte della collettività europea e, infatti, quando tentano di rientrare nel paese di provenienza sono avvertiti come un elemento estraneo, diverso e pericoloso al punto da essere respinti. A tal proposito, sintomatici appaiono i provvedimenti di revoca della cittadinanza adottati da diversi Stati membri per negare il diritto di rimpatrio all'individuo considerato estraneo proprio a causa della rottura del legame identitario con la comunità di provenienza.

In definitiva, e in un'ottica generale, l'emergenza terroristica e quella economico-finanziaria hanno contribuito ad innescare pericolose dinamiche sovraniste. Anzi, il quadro risulta aggravato dalle attuali pressanti spinte *separatiste*. Facile è il richiamo alla *Brexit*, che ha direttamente interessato il piano sovranazionale, ma si pensi anche alle aspirazioni separatiste nazionali, alcune delle quali, peraltro, legate alla stessa vicenda dell'uscita del Regno Unito dall'UE (il riferimento è alla Scozia e alla Irlanda del Nord) o comunque che muovono dall'acuirsi di un sentimento di non-appartenenza ad un'identità condivisa (il

Global Administrative Law, in S. Cassese (ed.), *Research Handbook on Global Administrative Law*, Cheltenham & Northampton, Elgar, 2016, p. 1 ss.

riferimento è alle rivendicazioni secessioniste catalane). Si tratta di tendenze che non risultano necessariamente sinergiche al processo integrativo che caratterizza il progetto europeo, giacché mirano ad affermare un'identità distinta e separata, quasi polemicamente contrapposta a quella nazionale di origine.

Orbene, benché le contrapposizioni identitarie costituiscano ostacoli molto più forti di quelli incontrati, nei primi anni 2000, dai tentativi costituzionalizzanti di cui si è detto, Aldo Sandulli ritiene che la riforma dell'attuale Unione europea passi necessariamente da uno sforzo ricostruttivo-identitario che miri alla realizzazione di una vera e propria Costituzione per l'Europa. Nell'opinione dell'Autore, infatti, per poter efficacemente ripensare il processo di integrazione è doveroso ripartire da un nuovo umanesimo europeo⁸⁶ che getti le basi di una nuova costituente della c.d. Europa dei popoli⁸⁷. E l'approccio da seguire non può essere quello promosso dal c.d. gruppo di Visegrad⁸⁸, che mira alla disgregazione, ma quello alternativo, che aspira ad un'integrazione compiuta, basata su quella comune identità filosofica, sociale, culturale, anche religiosa, ma soprattutto giuridica (richiamando quelle tradizioni costituzionali comuni e rendendole protagoniste). Un'Europa in cui la primazia del diritto amministrativo europeo venga affiancata da un diritto costituzionale europeo, che consenta finalmente di *mettere in forma* quello amministrativo. Ecco allora spiegato il riferimento al *realismo utopico*, laddove l'Autore intende valorizzare la necessità per gli operatori del diritto pubblico europeo di agire con pragmatismo (sulla scorta di quanto accade già nei paesi anglosassoni), senza però dimenticare la necessità di una solida base teorica per il miglioramento e il completamento, in chiave costituzionale, dell'ordinamento europeo.

⁸⁶ Sostiene, invece, che non sia sufficiente questo approccio, ma che la rifondazione debba basarsi su un diritto pubblico europeo dell'economia A. Lucarelli, *Ancora sul diritto pubblico europeo dell'economia: la legislazione per principi e la legittimità comunitaria*, in C. Iannello (a cura di), *Sovranità ed Economia nel processo di integrazione europea*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 2011.

⁸⁷ Sulla necessità di un intervento costituzionale si veda G. Amato, *L'integrazione europea come problema costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, pp. 561 ss. L'Autore, nel condividere l'esigenza di proseguire sulla strada dell'integrazione, mette in luce come il passo successivo non possa avvenire per il tramite di un nuovo trattato internazionale. La strada da percorrere è quella della Costituzione europea, la cui adozione deve necessariamente passare, in primo luogo, per riforme costituzionali nazionali e, in secondo luogo, attraverso una fase referendaria. V. anche L. Ferrajoli, *Democrazia e diritti nella crisi dell'Unione europea*, in *Fundamentos*, 2017, p. 17 ss., spec. 32, ove una Costituzione europea viene vista come potenziale soluzione alla crisi di legittimità democratica dell'Unione.

⁸⁸ Si veda K. Szczerski, *Un nuovo dinamismo per il sistema europeo*, Lecce, Edizioni Milella, 2018.

Abstract: Quale Diritto e quale Europa nello scenario di crisi del processo di integrazione? Quale rapporto tra economia e diritto, tra politica e mercati? Su tali questioni gli Autori si confrontano e offrono possibili ricostruzioni critiche nella pluralità degli osservatori.

Abstract: Which Right and which Europe in the scenery of crisis of the process of integration? Which relationship between economy and right, between politics and markets? On such matters the Authors are compared and they offer possible critical reconstructions in the plurality of the observatories.

Parole chiave: Diritto e economia in Europa – processo di integrazione – Unione europea – diritti e modello economico.

Key words: Right and economy in Europe – process of integration – European Union – rights and economic model.