

22 GIUGNO 2016

L'Europa sociale come risposta alla
crisi di legittimazione
dell'Unione Europea

di **Alessio Lo Giudice**
Professore associato di Filosofia del diritto
Università di Catania



L'Europa sociale come risposta alla crisi di legittimazione dell'Unione Europea*

di Alessio Lo Giudice

Professore associato di Filosofia del diritto
Università di Catania

Sommario: 1. La sfida dell'Europa sociale. – 2. La legittimazione democratica dell'Europa sociale. – 3. Verso uno spazio pubblico postnazionale?. – 4. Sulle tendenze istituzionali dell'Unione Europea. – 5. Il problema di una solidarietà europea.

1. La sfida dell'Europa sociale¹

È sempre più necessario vagliare la validità concettuale di un'opzione significativa, qual è quella dell'Europa intesa come spazio sociale, evidenziata da un'ampia letteratura anche di orientamento culturale e scientifico eterogeneo. Si tratterebbe infatti di comprendere come l'Unione Europea potrebbe e dovrebbe porsi quale istituzione in grado di rigenerare i meccanismi di protezione dello Stato sociale, promuovendo la partecipazione democratica e il lealismo civico attraverso forme inedite di solidarietà sociale². Si tratterebbe cioè di affrontare la sfida di un'Europa sociale postnazionale.

* Intervento alla Tavola Rotonda “Verso una dimensione costituzionale dei diritti in Europa?” (Catania 20 maggio 2016), organizzata nell'ambito del Progetto di Ricerca d'Ateneo (FIR) 2014 “Tutela e promozione dei diritti sociali quali strumenti di legittimazione dell'Unione europea”.

¹ Per un'analogia ma più approfondita analisi della prospettiva in questione mi permetto di rinviare a A. LO GIUDICE, *Istituire il postnazionale. Identità europea e legittimazione*, Giappichelli, Torino 2011.

² Con la consueta lucidità J. HABERMAS, *Why Europe Needs a Constitution*, in *New Left Review*, n. 11, 2001, p. 12, sintetizza così, in termini di *real politique*, il senso di questa visione: «To the extent that European nations seek a certain re-regulation of the global economy, to counterbalance its undesired economic, social and cultural consequences, they have a reason for building a stronger Union with greater international influence». Per una visione incentrata sulla funzione integrativa della solidarietà attraverso una specifica declinazione dei diritti sociali, cfr. B. PASTORE, *Pluralismo, fiducia, solidarietà. Questioni di filosofia del diritto*, Carocci, Bologna, 2007, pp. 119-120. In particolare, a proposito della prospettiva dell'integrazione comunitaria, Pastore sostiene che essa «ridefinisce e ridisegna gli ambiti territoriali della solidarietà, il cui esito ultimo dovrebbe essere la creazione, che si profila comunque come un processo lento e accidentato, di un *welfare state* sovra-nazionale, intrecciato con i livelli statali-nazionali, nonché con quelli sub-nazionali, attraverso la predisposizione e l'attuazione dei diversi diritti sociali».



L'ideale dell'Europa sociale, nel quadro postnazionale, si fonda su un presupposto “negativo”, radicato nella storia stessa del processo di integrazione europea. Si tratta cioè di sottolineare come il perseguimento dell'obiettivo del mercato unico³ sia stato proprio uno dei fattori di crisi delle politiche sociali statali. Questo nesso tra integrazione economica europea e crisi dello Stato sociale si è reso evidente con l'istituzione dei noti parametri di stabilità, i cosiddetti criteri di convergenza economica, previsti dal Trattato di Maastricht⁴. In poche parole, mantenere il rapporto fra deficit e prodotto interno lordo in linea con i parametri stabiliti ha comunque comportato un radicale ridimensionamento della spesa pubblica, in gran parte destinata a finanziare le politiche sociali⁵.

Il modello di un'Europa sociale, sulla base della più volte annunciata fase politico-costituzionale dell'integrazione europea, culminata con il testo di una Costituzione per l'Europa, si porrebbe quindi come reazione politica alla deregolamentazione prodotta dalla realizzazione del mercato unico⁶. Del resto, passando dal presupposto ai caratteri di fondo del modello vero e proprio, non

³ P.P. PORTINARO, , *Il labirinto delle istituzioni nella storia europea*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 233, ricorda come: «L'originalità del processo di costruzione dell'Unione Europea consiste ora nel fatto che la precedenza viene accordata al processo di formazione del mercato comune, rispetto al quale le nazioni sono chiamate a fornire le risorse socio-morali e gli Stati ad apprestare gli strumenti giuridici per rendere possibile la cooperazione. Accordi e un minimo di infrastrutture federative sono sufficienti per avviare un tale processo».

⁴ Il trattato è stato siglato nel 1992, e per quello che qui interessa fu inteso anche come strumento idoneo a coordinare le politiche economiche degli Stati membri, definendo il percorso da seguire per consentire a ciascun Stato l'ingresso nell'Unione Economica Monetaria. In particolare, l'art. 104C definisce i parametri fiscali, prevedendo il divieto di formazione di disavanzi pubblici eccessivi, la necessità di rispettare la soglia massima del 3% del Pil per quanto riguarda il deficit, tranne che il superamento non sia dovuto a cause eccezionali e sia comunque temporaneo, e il rispetto della soglia del 60% del Pil per il debito pubblico, tranne che questo rapporto non sia in fase di sufficiente riduzione rispetto al valore di riferimento. La deroga a questi parametri è consentita nel caso in cui ci sia una recessione economica di portata tale da comportare una caduta del Pil di almeno lo 0,75%.

⁵ U. BECK-E. GRANDE, *L'Europa cosmopolita. Società e politica nella seconda modernità*, trad. it., Carocci, Roma, 2006 (ed. orig. 2004), pp. 39-40, indicano infatti come occorra sottolineare gli effetti prodotti dai principi di razionalità economica introdotti per raggiungere l'obiettivo del mercato unico: «Le possibilità di controllo e di gestione statale sono ridotte al minimo e gli stati membri vengono vincolati a una politica finanziaria, economica e fiscale che lega loro le mani. Ma la cosa più dolorosa è forse la mancanza di mezzi efficaci per combattere la disoccupazione [...] Nell'Europa neoliberista l'eliminazione dei deficit di bilancio e il principio della stabilità dei prezzi sono diventati i veri criteri dell'aumento o della diminuzione dei diritti di appartenenza».

⁶ Da sottolineare però come, dal punto di vista di una storia del processo di integrazione europea, occorra leggere la preponderanza del fattore economico alla luce delle condizioni di dissesto materiale diffuse in Europa all'indomani del secondo conflitto mondiale. In questo senso P. ROSSI, *L'identità dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2007, 160-161, sostiene che: «Alla sua base vi era la necessità di ricostruire case e fabbriche, di accompagnare e promuovere la trasformazione di una società ancora largamente contadina in una società industriale, di accrescere la produzione, di regolare il processo di urbanizzazione e lo spostamento di masse di lavoratori dalle regioni del Sud a quelle più progredite del Nord, di favorire nuovi consumi e quindi nuovi stili di vita».



si tratterebbe di una semplice traduzione sovranazionale di un'idea di Stato sociale che sconta anche una crisi di tipo endogeno. Bisognerebbe anzi evitare la riproduzione di meccanismi protettivi chiaramente inadeguati a fronteggiare una mutata realtà sociale. Come sostiene Anthony Giddens, giustamente scettico sulla fedele riproposizione su vasta scala della tradizionale struttura dello Stato sociale, occorre pensare a un modello che sostituisca alla fiducia passiva (di derivazione paternalistica) una fiducia attiva frutto di negoziazione permanente: «È l'idea stessa di welfare che dev'essere trasformata, e con essa anche alcuni dei nostri preconcetti sullo Stato sociale. Il welfare non consiste soltanto nell'evitare il rischio. Il welfare ha sempre più a che fare con un cambiamento positivo dello stile di vita. Se si vuole trattare in modo adeguato il problema è necessario introdurre il concetto di *welfare positivo*»⁷.

Si tratta allora di pensare a questa idea di modello sociale europeo quale espressione di una sfera d'azione condivisa che non corrisponda a uno Stato sociale in senso classico, quanto piuttosto a un quadro istituzionale di solidarietà extranazionali affidate alla politica comune dell'Unione. Un modello sociale europeo istituzionalizzato dovrebbe comportare allora una devoluzione effettiva all'Unione Europea delle competenze giuridiche, politiche ed economiche in materia dei diritti sociali, in funzione di una politica comune, e per rendere così la politica sociale a livello europeo autonoma dai bilanci nazionali.

2. La legittimazione democratica dell'Europa sociale

Al di là del presupposto negativo su cui, come abbiamo visto, si fondano nel bene e nel male le linee guida delle politiche sociali europee, cioè l'integrazione economico-monetaria⁸, il modello di un'Europa sociale postnazionale si potrebbe articolare intorno a due tratti caratteristici. Il primo tratto riguarda l'azione politico-economica su scala globale. L'assunto è che un modello di *welfare* istituzionalizzato nella dimensione politica unitaria europea consentirebbe, potenzialmente, di affrontare e compensare, con strumenti più idonei di quelli nazionali, le spinte deregolative della globalizzazione. Insomma, lo Stato sociale *sui generis*, di livello europeo, sarebbe sostenuto da un soggetto politico postnazionale in grado di mostrare un peso specifico inedito nello scenario globale. Si attenuerebbero e si compenserebbero, in altre parole, le corse al ribasso innescate dalla concorrenza di posizione, perché si tratterebbe di far valere una posizione europea, cioè di

⁷ A. GIDDENS, *L'Europa nell'età globale*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2007 (ed. orig. 2007), p. 33.

⁸ Per un'analisi degli effetti normativi del presupposto economico-concorrenziale di matrice europea sulla struttura solidaristica del sistema italiano di *welfare*, cfr. S. SCIARRA (a cura di), *Solidarietà, mercato e concorrenza nel welfare italiano. Profili di diritto interno e comunitario*, il Mulino, Bologna, 2007.



«un'Europa sociale che sia capace di gettare il suo peso sull'equilibrio cosmopolitico complessivo»⁹.

Il secondo fattore caratteristico sarebbe dato dalla possibilità di combinare le diverse competenze europee che hanno generato sistemi di protezione sociale notevolmente differenziati in base ai contesti di destinazione. In questo senso, la tradizione dello Stato sociale europeo, con le sue diverse applicazioni, costituirebbe un *saper fare* prezioso per progettare una politica sociale che tenga conto sia delle diversità intraeuropee sia delle sfide globali che esigono una posizione unitaria. Quindi verrebbe sfruttata in particolar modo l'esperienza di quei Paesi in cui il livello di protezione sociale è tuttora elevato, dimostrando come anche la descrizione di una generalizzata crisi dello Stato sociale implichi una certa dose di semplificazione¹⁰. Del resto, combinare le competenze sembra essere anche la condizione per poter ripensare e riarticolare la formula dello Stato sociale entro un contesto postindustriale.

Con la consueta incisività Zygmunt Bauman sintetizza così i fattori fin qui segnalati: «Se l'Europa è (o diventa, o rinasce come) versione ampliata dello Stato sociale, essa ha l'opportunità di acquisire un peso sufficientemente grande da poter essere avvertito quando (se) venga gettato sul piano della bilancia "cosmopolitica", e ciò presumibilmente per due ragioni allo stesso tempo. La sua natura "sociale" conferirebbe all'Europa nel suo insieme quel grado di coesione che un tempo rese gli Stati-nazione delle macchine da combattimento tanto efficaci e coerenti, mentre la competenza collettiva degli europei nel progettare, edificare e governare uno Stato sociale, ora impiegata al più alto livello di una confederazione, sarebbe una dote significativa, attraente e gradita, capace di ampliare ulteriormente il ruolo dell'Europa "cosmopolitica"»¹¹.

L'analisi di Bauman non si limita a indicare da una parte la possibile capacità europea di agire sullo scenario globale e dall'altra il patrimonio europeo di competenze in materia sociale, bensì introduce l'ulteriore elemento della coesione sociale. Quindi si potrebbe dire che, oltre a un presupposto e due fattori caratterizzanti, il modello in questione si qualifichi anche attraverso un effetto politico-sociale.

⁹ J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Feltrinelli, Milano, 2002 (ed. orig. 1998), p. 101.

¹⁰ A questo proposito, A. GIDDENS, *op. cit.*, p. 14, ricorda come «in realtà è sbagliato dire che lo Stato sociale sia in declino dappertutto: comparando gli esempi di successo con i casi meno brillanti emergono risultati interessanti. In base a criteri economici quali la crescita del Pil, l'inflazione e la sostenibilità economica, i paesi più brillanti dell'Unione nel periodo preso in esame sono stati la Danimarca, la Finlandia e la Svezia, tutte nazioni dotate di estesi sistemi di welfare».

¹¹ Z. BAUMAN, *L'Europa è un'avventura*, trad. it., Laterza, Roma-Bari, 2006 (ed. orig. 2004), p. 81.



Semplificando, il ragionamento è il seguente: l'attivazione di adeguati meccanismi di protezione collettiva, in grado di salvaguardare la tenuta esistenziale dei cittadini europei contro le destabilizzazioni riconducibili alle mutate condizioni economiche e sociali, in grado altresì di rimuovere gli ostacoli materiali che inibiscono la partecipazione egualitaria dei cittadini alla vita politica, potrebbe generare una serie di effetti a cascata¹². In primo luogo, condurrebbe all'esigenza di ricostruire, su nuove basi politiche e giuridiche, gli strumenti di mediazione idonei a convogliare gli interessi sociali, quindi si tratterebbe di favorire il processo di costruzione di partiti e sindacati europei e quindi di una vera e propria sfera pubblica postnazionale. Da ciò deriverebbe la possibilità concreta di articolare una forma di solidarietà postnazionale, volta a garantire un significativo coinvolgimento dei cittadini stessi nella vita politica europea, e diretta a giustificare gli stessi interventi di protezione sociale¹³. In altre parole, si potrebbe reinnescare, su nuove basi e con diverse modalità, il nesso tra solidarietà sociale e partecipazione democratica che struttura concettualmente il modello tradizionale dello Stato sociale¹⁴.

In questo modo si affronterebbe sia il deficit di legittimità democratica a livello nazionale, trasponendo le condizioni per colmarlo entro una dimensione postnazionale, sia il medesimo deficit a livello europeo. Rispetto a quest'ultimo, verrebbero infatti poste le condizioni tecnico-politiche idonee a innescare il processo di legittimazione democratica dell'istituzione Europea.

Chiaramente, questa sintesi è frutto di una ipersemplicificazione che tende a neutralizzare le molteplici difficoltà nascoste in tutti i passaggi concettuali proposti. Ma ciò non è poi così

¹² Da notare come quest'impostazione possa essere spunto per riflessioni anche di segno opposto, o comunque alternative, sul futuro dell'Unione Europea alla luce dell'attuale crisi economico-finanziaria e, in particolare, sulla scorta di quanto è recentemente avvenuto in Grecia. In questo senso, cfr. E. LETTA-L. CARACCILO, *L'Europa è finita?*, Add editore, Torino, 2010.

¹³ Sarebbe questo il ragionamento su cui si fonda un punto di vista critico, quale quello adottato da P.P. PORTINARO, *op. cit.*, p. 237, rispetto alla tecnocrazia funzionalista ed economicista che ha sin qui guidato l'integrazione europea: «La costruzione incrementale della tecnocrazia è l'opposto dell'integrazione politica: ciò spiegherebbe perché non sia nata una sfera pubblica europea e l'Europa resti un gigante economico senza un'adeguata capacità d'azione politica, senza solidarietà interna e senza identità collettiva».

¹⁴ In questo senso, ad esempio, J. HABERMAS, *Why Europe Needs a Constitution*, cit., p. 11, combina l'incapacità degli Stati nazionali a determinare un indirizzo politico autonomo dai condizionamenti dello scenario globale, con il primato di un modello antropologico neoliberale che esaurisce i presupposti della solidarietà sociale: «The question therefore is: can any of our small or medium, *entangled and accommodating* nation states preserve a separate capacity to escape enforced assimilation to the social model now imposed by the predominant global economic regime? This model is informed by an anthropological image of "man" as rational chooser and entrepreneur, exploiting his or her own labour-power; by a moral view of society that accepts growing cleavages and exclusions; and by a political doctrine that trades a shrinking scope of democracy for freedoms of the market».



rilevante a questo punto del ragionamento, proprio perché interessava cogliere soprattutto lo scheletro argomentativo su cui si fonda il modello di un'Europa sociale postnazionale.

Queste considerazioni ci obbligano però ad analizzare e chiarire, sul piano più specificamente concettuale, il significato proprio della prospettiva postnazionale, entro cui lo spazio sociale europeo potrebbe proficuamente estendersi e consolidarsi.

3. Verso uno spazio pubblico postnazionale?

È suggestiva, quanto efficace, la qualifica di *provincia meta-nazionale* entro cui, secondo Edgar Morin, dovrebbe riconoscersi l'Europa. Il ragionamento di Morin individua con lucidità il connubio possibile tra prospettiva postnazionale e istituzionalizzazione politica dell'Europa. Farsi provincia meta-nazionale non equivale né a rinchiudersi entro un'angusta dimensione localistica, né entro gli schemi di un'illusoria profezia globalista. Farsi provincia comporta, allo stesso tempo, il rifiuto dell'eurocentrismo (a fronte dell'evidente processo di periferizzazione che colpisce la cultura europea rispetto a un glorioso passato) e la necessità di un processo di unificazione politica che superi lo schema della nazione, per riassumere così la prospettiva di un'azione unitaria nello scenario planetario: «Ainsi, la situation actuelle nécessite beaucoup plus qu'acceptation et adaptation: elle oblige à deux conversions, apparemment contradictoires, en fait complémentaires: l'une qui nous fait dépasser la Nation, l'autre qui nous réduit à la Province»¹⁵.

Il riferimento al modello postnazionale non va inteso in senso strettamente tecnico, bensì quale espressione di un ampio orizzonte di significato. Quindi non occorre ridurlo, ad esempio, al quadro epistemologico che sarebbe in grado di giustificare l'orientamento del patriottismo costituzionale¹⁶.

D'altra parte, il modello postnazionale, per come è qui concepito, non si contrappone di per sé alla via federale moderatamente intesa. Ciò nella misura in cui la prospettiva di un'Europa federale implichi comunque la costruzione di una dimensione istituzionale autonoma rispetto ai contesti nazional-statali dei Paesi membri. L'affinità, in senso ampio, del modello postnazionale con la prospettiva federale non deve condurre all'idea di uno Stato europeo fondato su un'ipotetica nazione europea, quanto alla previsione di ampie sfere settoriali di condivisione

¹⁵ E. MORIN, *Penser l'Europe*, Gallimard, Paris, 1990, p. 231.

¹⁶ Cfr. a tal proposito J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, cit. Per un significativo studio sull'orientamento del patriottismo costituzionale rispetto al processo di integrazione politica europea e alla luce del paradigma postnazionale in senso tecnico, cfr. J. LACROIX, *L'Europe en procès. Quel patriotisme au-delà des nationalismes?*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2004.

politica e istituzionale. Si potrebbe allora pensare al modello postnazionale come espressione di una sorta di federalismo moderato che non sia immediatamente rivolto alla costruzione di uno Stato europeo e che, per converso, non sia rivolto alla mera proiezione, sul piano di un'astratta cornice istituzionale federale, degli interessi particolaristici degli Stati nazionali europei. Si tratta, in realtà, della costruzione di una dimensione istituzionale europea denazionalizzata e autonoma, articolata intorno a sfere di intensa, sebbene non totalizzante, unità politica.

Ma specifichiamo ulteriormente, in via immediata, il senso del riferimento alla dimensione postnazionale. Chiaramente, per postnazionale, come si è anticipato, può intendersi innanzitutto un ambito istituzionale che si collochi oltre lo schema e il paradigma dello Stato-nazione. In particolare, seguo qui, a livello dell'orizzonte di significato, senza seguirne tuttavia le diverse conseguenze, la nozione di postnazionale proposta da Jean-Marc Ferry in contrapposizione alla dimensione sovranazionale. Ferry sostiene che: «Le postnational n'est pas identique au supranational, car ce dernier ne vise pas à dépasser le principe synthétique de l'Etat-nation, mais seulement son échelle géographique»¹⁷.

A prescindere dal significato da attribuire all'ambito sovranazionale¹⁸, mi pare infatti evidente come la semantica del postnazionale implichi in maniera più immediata (anche rispetto alla tradizionale prospettiva del federalismo) un superamento paradigmatico e metodologico del riferimento nazionale. In particolare, è vero che il livello sovranazionale mette chiaramente in discussione l'elemento della sovranità statale. Ciò avviene innanzitutto attraverso la struttura di una parziale cessione di sovranità degli Stati in favore di un'entità istituzionale che “restituisce” – questa formula può variare in base alle diverse interpretazioni – la cessione stessa in forma di sovranità condivisa¹⁹. Da questo punto di vista, sembrano infatti idonei i riferimenti alle idee di

¹⁷ J.-M. FERRY, *Identité et citoyenneté européennes*, in J. LENOBLE-N. DEWANDRE (dir.), *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Éditions Esprit, Paris, 1992, p. 179. Il medesimo concetto è stato poi confermato e analizzato in ulteriori lavori specificamente dedicati al tema dell'identità europea, cfr. J.-M. FERRY, *Europe la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2005; ID., *La république crépusculaire. Comprendre le projet européen* in senso cosmopolitico, Les Éditions du Cerf, Paris, 2010.

¹⁸ A ben vedere, in alcuni casi, il riferimento alla sovranazionalità implica proprio la prospettiva di un effettivo stravolgimento del modo di intendere lo schema nazionale. Ad esempio, quando si sottolinea, come fa M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Roma-Bari, 2006 p. 57, che l'avvento della sovranazionalità equivale «a fare degli Stati non più dei fini ultimi, riconoscimenti formali di specifiche “comunità di destino”, ma piuttosto delle organizzazioni politiche rivolte, oltre che all'interno, anche all'esterno del proprio territorio, in un ordinamento mondiale profondamente complesso e interdipendente».

¹⁹ Sul tema della sovranità condivisa, tra gli altri, si segnala il contributo di P. SERRA, *Europa e Mondo. Temi per un pensiero politico europeo*, Crs-Ediesse, Roma, 2004, in cui si trae spunto dal dualismo imperfetto tipico della dottrina internazionalistica di Heller. Cfr. anche N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazione nel «commonwealth» europeo*, trad. it., Il Mulino, Bologna, 2003 (ed. orig. 1999). Del resto, nel

tarda sovranità o *postsovranità*, nella misura in cui indichino come occorra pensare alla prospettiva di un'autonomia politica senza il carattere dell'esclusività. Occorrerebbe quindi immaginare l'autorità ultima, il sovrano, in termini non esclusivi²⁰. Certo, bisognerebbe però chiedersi se di sovranità ancora si tratti, se cioè, come da più parti rilevato, il livello politico sovranazionale non comporti in realtà l'abbandono delle categorie che hanno fondato la struttura politica e giuridica della modernità in occidente²¹.

A prescindere da queste considerazioni più generali, bisogna comunque sottolineare come il fattore della sovranazionalità, in confronto a quello della postnazionalità, non sembri possedere altrettanta carica destrutturante rispetto al carattere politico della nazionalità stessa. In questo senso ha ragione Ferry quando sostiene che il paradigma sovranazionale non superi il carattere sintetico della nazione in quanto tende più che altro a riprodurre, su una scala geopolitica differente, un livello nazionale *sui generis*²².

caso dell'Unione Europea, il fattore della sovranazionalità sembra aver assunto una natura prettamente giuridica, soprattutto in virtù delle pronunce della Corte di Giustizia Europea del 5 febbraio 1963, causa n. 26/62, *Van Gend & Loos*, «Racc.» 1963, e del 15 luglio 1964, causa n. 6/64, Costa c. ENEL, «Racc.» 1964. Tramite queste pronunce si sancì l'effetto diretto del diritto comunitario e il suo primato rispetto al diritto nazionale. A dire il vero, non è poi così scontato che queste pronunce consentano di sottolineare in particolare l'elemento della sovranazionalità dell'ordinamento comunitario rispetto a quelli interni. Come sostiene A. ANDRONICO, *Un nuovo genere di ordinamento. Riflessioni sul rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Jus. Rivista di scienze giuridiche*, vol. 48, 2001, p. 71, potrebbe trattarsi di un rapporto fondato su un nuovo genere di ordinamento, quello comunitario, che non sembra leggibile attraverso un classico apparato concettuale di tipo gerarchico: «È dunque fuorviante leggere i rapporti tra diritto comunitario e diritto interno nei termini di due ordinamenti distinti e separati o disposti semplicemente secondo una gerarchia di derivazione lineare. A ben vedere, infatti, l'ordinamento comunitario non è né esterno né interno, né superiore né inferiore a quello statale, essendo piuttosto, sempre secondo quanto precisato dalla Corte di giustizia, "integrato nell'ordinamento giuridico degli Stati membri"».

²⁰ In questo senso si esprime N. WALKER, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *The Modern Law Review*, vol. 65, n. 3, 2002, p. 346, avanzando proprio la tesi di un pluralismo costituzionale. Il dato di una sovranità non esclusiva sarebbe dovuto all'emergenza di «polities whose posited boundaries are not (or not merely) territorial, but also sectorial or functional. That is to say, claims to ultimate legal authority are no longer limited to (state) claims to comprehensive jurisdiction over a particular territory, but now also embrace sectorally and functionally limited claims, whether such claims are also territorially limited, as in the EU, or global, as in the WTO».

²¹ Per un'analisi del nesso concettuale tra l'idea di sovranità e il contesto della modernità si vedano i testi di D. QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello stato nazionale*, Anabasi, Milano, 1995; A. CARRINO, *Sovranità e crisi dello Stato moderno. Figure e momenti della scienza del diritto pubblico europeo*, Giappichelli, Torino, 1998. Per una ricostruzione sintetica della parabola del concetto di sovranità, dalle teorie moderne a quelle contemporanee, mi permetto di rinviare ad A. LO GIUDICE, *Sovranità*, in B. MONTANARI (a cura di), *Luoghi della filosofia del diritto. Idee strutture mutamenti*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 275-311.

²² D'altra parte, anche il concetto di transnazionalità non implica il cambiamento paradigmatico a cui qui si sta alludendo in quanto, come chiarisce S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 35, si riferisce ai rapporti tra soggetti politici comunque riconducibili agli Stati nazionali: «Rapporti tra amministrazioni, imprese e altre associazioni della società civile, appartenenti a Stati diversi».



Da questo punto di vista, la sovranazionalità descrive sicuramente con più precisione lo stato attuale di un'entità quale l'Unione Europea, dove l'elemento della cittadinanza continua a rimanere vincolato al dato dell'appartenenza nazionale²³. Da altro punto di vista, invece, la postnazionalità potrebbe essere in grado di descrivere la prospettiva stessa dell'UE. Mi riferisco cioè a un quadro istituzionale entro cui si consumi un effettivo superamento del principio nazionalistico nella misura in cui si alluda a una differenziazione tra nazionalità e cittadinanza in modo che la pluralità nazionale sia compatibile con l'unità politica. D'altra parte, l'impressione è che il livello sovranazionale non rinvii direttamente alla questione dell'unità politica, limitandosi comunque a evocare un'importante dimensione comune per il coordinamento di politiche nazionali.

Quest'ultima considerazione permette un ulteriore chiarimento del concetto di postnazionalità: superamento del paradigma nazionalistico non equivale a destrutturazione degli Stati nazionali, né tanto meno equivale all'ideale istituzionale di un Superstato²⁴. Il postnazionale implica invece la costruzione di uno spazio istituzionale di unità politica che superi l'elemento nazionale come

²³ Inversamente, il radicamento nazionale della cittadinanza si potrebbe collocare in antitesi rispetto a un'accezione "forte" della sovranazionalità. Come sostengono U. BECK-E. GRANDE, *op. cit.*, p. 35: «Il sovranazionalismo può essere pensato anche in base alle categorie del nazionale, come "stato nazionale europeo", come "stato federale europeo"». In realtà, sembra evidente come il concetto di sovranazionalità venga interpretato in termini spesso alternativi, probabilmente esso non gode ancora di quel rigore scientifico che potrebbe attribuirgli un'effettiva validità ermeneutica. A questo proposito, e rispetto alla dimensione europea, un serio tentativo di definizione concettuale è stato compiuto da J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, trad. it., il Mulino, Bologna, 1985 (ed. orig. 1985), p. 48, attraverso la nota distinzione tra sovranazionalità normativa e sovranazionalità decisionale: «La sovranazionalità normativa concerne le relazioni e la gerarchia esistenti tra le politiche e le misure giuridiche comunitarie da una parte e le concorrenti politiche e misure giuridiche degli Stati membri dall'altra. La sovranazionalità decisionale attiene al contesto istituzionale ed ai processi decisionali per mezzo dei quali le politiche e le misure comunitarie vengono elaborate, dibattute e formulate, poi promulgate e finalmente attuate». In ogni caso, l'ambiguità voluta, compresa nel concetto di postnazionale, potrebbe rivelarsi più funzionale proprio in virtù della sua capacità di evocare una prospettiva chiara ma senza rigidi, e per questo inidonei, schematismi di fondo.

²⁴ A questo proposito, mi sembra oltremodo significativa l'interpretazione che C. CROUCH, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 26-27, fornisce del diffuso utilizzo del prefisso post rispetto ai più importanti processi che hanno caratterizzato la modernità. Si tratterebbe dell'espressione sintetica di una parabola storica entro cui il termine centrale di riferimento continua a lasciare tracce: «Il periodo 1 è pre-X, e avrà certe caratteristiche associate con l'assenza di X. Il periodo 2 è il culmine di X, in esso molte cose ne sono toccate e trasformate rispetto allo stato corrente nel periodo 1. Il periodo 3 è post-X. Questo comporta che qualcosa di nuovo sia venuto ad esistere e abbia ridotto l'importanza di X superandolo in qualche misura; alcune cose quindi avranno un aspetto diverso rispetto ai periodi 1 e 2. Tuttavia, X avrà comunque lasciato il segno, in giro se ne vedranno ancora tracce evidenti. Ancor più interessante, il declino di X significherà che alcune cose iniziano di nuovo ad avere l'aspetto che avevano nel periodo 1».



esclusivo fattore di coesione sociale²⁵. Per queste ragioni la dimensione postnazionale potrebbe rinviare alla costruzione di uno spazio pubblico entro cui articolare e sperimentare forme di solidarietà sociale denazionalizzate e fondate sul primato dei diritti a livello europeo.

Del resto, è proprio questa la sfida posta dalla crisi delle politiche sociali e di partecipazione democratica a livello statale. Occorre cioè pensare alla costruzione di una cornice istituzionale che, al di là del livello statale-nazionale, attivi forme di protezione sociale coinvolgendo i cittadini nella gestione democratica delle istituzioni stesse. Si tratta cioè di volgere lo sguardo al postnazionale, distogliendo la nostra attenzione dall'esclusività dello sguardo nazionale, che esprime invece, come ricorda Ulrich Beck, una fede «nella convinzione che la “società moderna” e la “politica moderna” possano esistere solo come società e politica organizzate *sulla base dello stato nazionale*»²⁶.

Bisogna allora fronteggiare un nazionalismo che è anche metodologico in quanto la fede nello sguardo nazionale condiziona lo studioso, determina il suo orientamento scientifico, proprio perché maturato nell'ambito delle coordinate sociali e politiche di tipo nazionale. Da questo punto di vista, si paga l'incapacità di decostruire concettualmente le categorie che hanno condizionato la nascita dello Stato sociale nazionale, nonostante i processi economici e sociali in atto abbiano già determinato una crisi irreversibile di tali categorie²⁷.

4. Sulle tendenze istituzionali dell'Unione Europea

Occorre, a questo punto, individuare con maggiore precisione il senso della postnazionalità all'interno dello scenario dell'Unione Europea. Perché, cioè, l'UE sarebbe in grado di incarnare, seppur in prospettiva, il modello postnazionale? Non si tratta qui di procedere a una rigorosa verifica, quanto di comprendere se l'Unione Europea possa candidarsi a esprimere l'orizzonte di senso che la postnazionalità indica.

Sintetizzando il concetto di postnazionale che è stato proposto nel paragrafo precedente, si potrebbe dire che esso si caratterizzi sulla base di tre fattori determinanti: 1) dimensione

²⁵ Come sottolinea J.-M. FERRY, *Europe la voie kantienne*, cit., p. 199: «L'identité postnationale signifie que: a) le citoyen ne voit plus dans la nation la référence et l'appartenance politique ultimes; b) sans nier les solidarités locales, régionales, nationales».

²⁶ U. BECK, *Senso del mondo e mancanza dei confini*, in ID., *La società cosmopolita. Prospettive dell'epoca postnazionale*, trad. it., il Mulino, Bologna, 2003, p. 30.

²⁷ Cfr. U. BECK-E. GRANDE, *op. cit.*, pp. 218-219: «Il nazionalismo metodologico della sociologia della disuguaglianza e della ricerca sul welfare è tanto evidente quanto l'effetto di autoconferma tra queste due discipline sociologiche. Si parte dallo stato nazionale come unità di base dei conflitti sociali e della loro regolazione – perlopiù senza sprecare nemmeno un pensiero sui presupposti che orientano le ricerche su questo tema».



istituzionale (politica, giuridica ed economica) posta a un livello superiore rispetto a quella nazionale; 2) organizzazione dell'unità politica in cui i criteri di appartenenza si individuino prescindendo dalle appartenenze nazionali; 3) spazio pubblico sociale denazionalizzato. A questi fattori si unisce un'impostazione metodologica generale in base alla quale, da una parte, i processi di costruzione della realtà istituzionale e sociale posta oltre lo Stato si nutrono dei supporti e delle esperienze nazionali, dall'altra pongono la questione dell'integrazione e della coesione prescindendo dal paradigma nazionale.

Ebbene, si tratta di sottolineare come la dimensione europea, per un verso, sia già espressione, seppur incompiuta, dei fattori appena menzionati. Per altro verso sia invece solo potenzialmente, quindi in prospettiva, in grado di configurarsi per mezzo di tali caratteristiche.

Il primo fattore, istituzionale in senso stretto, è sicuramente quello che si trova allo stadio più avanzato. Basti pensare rispettivamente al ruolo politico della Commissione europea, al primato del diritto comunitario sul diritto interno e al graduale processo di costituzionalizzazione dei Trattati, insieme al crescente peso della Corte di Giustizia europea, e al livello di integrazione economica raggiunto con l'Unione Economica Monetaria. Al fine di verificare in via immediata il carattere postnazionale dell'Unione Europea, rispetto al profilo istituzionale, non occorre certo entrare nei dettagli di questa articolazione. In effetti, i dati macroscopici già indicati, pur considerando le "tracce" di nazionalità tuttora esistenti, consentono di valutare in via di tendenziale definizione una dimensione istituzionale europea postnazionale²⁸.

Il secondo fattore è invece tuttora assente, in quanto anche il Trattato di Lisbona conferma il legame costitutivo tra cittadinanza nazionale e cittadinanza europea, come si evince dalla versione consolidata del TUE appunto dopo Lisbona (v. art. 9). Siamo quindi nell'ambito delle pure potenzialità. L'impressione è allora che l'autonomizzazione dalla sfera nazionale dei criteri di appartenenza individuale all'Unione Europea possa dipendere da due processi. Il primo, come abbiamo visto già in atto, è la progressiva articolazione postnazionale della dimensione

²⁸ Come è noto, la peculiarità dell'assetto istituzionale europeo risiede soprattutto nella coesistenza di metodi di governo e istituzioni sovranazionali con metodi di governo e istituzioni intergovernative. Del resto, anche all'interno dei meccanismi di composizione e funzionamento delle singole istituzioni è possibile cogliere la compresenza di livelli di gestione sovranazionale con procedure ancorate al rilievo della volontà degli Stati membri. Ciò non toglie che il motore dell'integrazione e le risorse principali per la prospettiva di una politica postnazionale risiedano nell'ambito delle istituzioni europee di carattere sovranazionale, come quelle appena indicate. In proposito, secondo U. BECK-E. GRANDE, *op. cit.*, p. 66: «Sarebbero soprattutto le istituzioni sovranazionali, in quanto attori cosmopolitici, a impedire che anche l'integrazione europea possa regredire. Queste istituzioni funzionano (se, e solo se, funzionano correttamente) in certo senso come maniglia d'arresto che impedisce che il processo di integrazione dell'Europa ricada dietro un livello di integrazione già raggiunto».



istituzionale. Infatti, l'unificazione di un coerente ambito istituzionale postnazionale, come è avvenuto storicamente nel processo di formazione nazionale, dovrebbe indurre a regolare l'appartenenza in modo coerente rispetto al livello istituzionale di riferimento. Semplificando, se l'istituzione diviene autonomamente europea, l'uropeità dei destinatari della sua azione dovrebbe tendenzialmente definirsi indipendentemente dai criteri nazionali²⁹. D'altra parte, questo ragionamento ci consente di comprendere come, in realtà, anche rispetto al piano istituzionale europeo, il paradigma nazionale sia notevolmente presente, basti pensare alle logiche attraverso cui si compone l'organico della Commissione. Il secondo processo è invece politico-sociale: si tratta del nesso tra un'autonoma cittadinanza europea e una politica sociale che, articolandosi a un livello sovrastatale, ponga in essere le condizioni di possibilità per un coinvolgimento politico e progettuale dei cittadini entro una dimensione continentale³⁰.

Il terzo fattore, lo spazio pubblico europeo denazionalizzato, non può dirsi di certo né realizzato né evidente. Si tratta nondimeno del possibile esito di un processo graduale, che non può essere slegato né dalla definizione dell'ambito istituzionale europeo, né dall'articolazione di un livello di comunicazione politico-sociale incentrato su questioni europee. Occorre però chiedersi: ci sono ancora, nella sfera politica e sociale che interessa i cittadini degli Stati membri, questioni che non siano, in fondo, europee? Che non dipendano non solo dalle decisioni dell'Unione ma dalle stesse dinamiche sociali che collegano i cittadini dei vari Stati membri? Forse una maggiore consapevolezza, che occorrerebbe veicolare anche mediaticamente, della progressiva europeizzazione dell'oggetto delle questioni pubbliche più rilevanti, potrebbe stimolare la creazione di un spazio pubblico europeo effettivo³¹.

²⁹ Come ha più volte sottolineato J. HABERMAS, *Cittadinanza politica e identità nazionale. Riflessioni sul futuro dell'Europa* (ed. orig. 1990), in ID., *Morale, Diritto, Politica*, trad. it., Einaudi, Torino, 1992, p. 117, questo processo risulta effettivo, ai fini della costruzione di una cittadinanza europea, nella misura in cui la dimensione istituzionale stessa si ponga quale strumento di socializzazione culturale fondato sulla "comunicazione" di una politica europea: «Una democratica cittadinanza politica non ha nessun bisogno di radicarsi entro l'identità nazionale di un popolo; tuttavia, a prescindere dalla molteplicità di differenti "forme di vita" culturali, essa richiede che tutti i cittadini vengano socializzati in una comune cultura politica».

³⁰ Si tratta, quindi, di apprezzare, come sostiene G.E. RUSCONI, *Cittadinanza e costituzione*, in L. PASSERINI (a cura di), *Identità culturale europea*, La Nuova Italia, Firenze, 1998, p. 136, la necessaria natura sostanziale del processo di costruzione di una cittadinanza europea: «La strettoia del passaggio dalla cittadinanza nazionale a quella europea (che non sia meramente burocratico-formale) incide nella sostanza della cittadinanza, intesa come diritto d'accesso a determinati beni pubblici (in forma di diritti), che implica la disponibilità a condividere i costi di tali beni. Questa disponibilità conta su elementi (fiducia, lealtà) non riducibili al semplice calcolo d'opportunità».

³¹ In questo senso, come sostiene J-M. FERRY, *Europe la voie kantienne*, cit., p. 200, la formazione di una cultura politica condivisa riveste un ruolo strategico: «Elle ne peut résulter que d'une pratique où les identités nationales s'ouvrent les unes aux autres dans une communication impliquant un décentrement



Infine, il dato metodologico. A questo riguardo, soltanto un'indagine approfondita potrebbe fornire delle risposte soddisfacenti. In questa sede, si può solo rilevare che se da una parte la prassi di governo al livello dell'Unione sembra nutrirsi costantemente delle esperienze nazionali, dall'altra non pare sia sorta una chiara consapevolezza, politica e sociale, del carattere contingente e storicamente limitato della nazione come fattore di coesione.

Tirando le fila di questa sommaria verifica, un dato di fondo sembra essere comunque confermato. Pare infatti che i dati macroscopici indichino, quanto meno, una tendenza del progetto europeo verso forme di organizzazione postnazionale, che però non sono ancora sufficientemente supportate dai più importanti fattori strutturali che quest'inedita dimensione comunque esige. Per queste ragioni, appare legittimo parlare della postnazionalità soltanto come possibile prospettiva dell'Unione Europea, in attesa di essere istituita compiutamente.

5. Il problema di una solidarietà europea

Queste ultime riflessioni ci consentono di ritornare ad analizzare il modello dell'Europa sociale postnazionale attraverso un punto di vista forse meno ingenuo, e comunque analiticamente critico. Come sottolinea Jacques Lenoble, rispetto alla costruzione democratica dell'Europa, occorre evitare tanto un modello localista che non tenga conto della prospettiva postnazionale, quanto un modello universalista che non tenga conto dei profili identitari. Ma occorre anche evitare una deriva funzionalista, è questo è forse il rischio insito nel modello dell'Europa sociale se non si chiariscono adeguatamente le sue condizioni di possibilità. La questione allora è: «La construction européenne étant en route, comment penser un modèle de démocratie qui fasse droit à la fois à la visée universaliste et à l'enracinement substantiel de notre identité? Et comment penser une organisation des pouvoirs communautaires qui évite la piège bureaucratique induit par une justification exclusivement fonctionnaliste de l'Europe et l'anachronisme des théories de l'État du XIXe siècle?»³².

In fin dei conti, pur ammettendo che il modello postnazionale indichi la strada corretta da seguire per affrontare tali questioni, rimane il vizio di un presupposto di fondo che viene dato per scontato: cioè la capacità della società europea di condividere una comune interpretazione delle questioni sociali, di condividere un orizzonte di fondo che giustifichi le decisioni politiche, di condividere una comune definizione dei problemi e la volontà congiunta di risolverli

des intérêts, des mentalités et des mémoires elles-mêmes aux sein d'un espace public politiquement orienté et capable d'intégrer une participation des citoyens».

³² J. LENOBLE, *Penser l'identité et la démocratie en Europe*, in J. LENOBLE-N. DEWANDRE, *op. cit.*, pp. 297-298.



collettivamente. In altre parole, si rischia di presupporre la capacità di costruire un'identità europea condivisa. O, ancor peggio, si presume l'esistenza stessa di quest'identità.

Dovrebbe essere di tutta evidenza la difficoltà che una tale presupposizione comporta. Indipendentemente da un'analisi dei concetti di identità, si può infatti affermare che i fattori dell'interdipendenza economica, della mobilità geografica e culturale, insieme alla crisi stessa del paradigma statale-nazionale, concorrono congiuntamente nel problematizzare qualsiasi riferimento o processo identitario. Qualsiasi tentativo di intensa condivisione politica, culturale e sociale, si incontra e si scontra con un pluralismo generalizzato che è anche, per quello che qui interessa, di tipo istituzionale.

Evidentemente, se da una parte la crisi delle identità investe gli scenari nazionali, dall'altra la possibilità di un'identità condivisa che si ponga al di là del contesto nazionale deve scontare, oltre ai fattori problematici sopra indicati, tutte le difficoltà che incontra un processo identitario privo del supporto culturale della nazione, e istituzionale dello Stato.

Ma come dovrebbe essere concepita questa forma di identità oltre lo Stato? Occorre intenderla come una caratteristica prepolitica *tout court* o è invece l'esito di un processo di costruzione sociale? E in questo secondo caso, è possibile individuare delle condizioni che, dati determinati fattori di contingenza storico-sociale, rendano possibile, anche se non certa, la formazione di un'identità condivisa? O dobbiamo invece presupporre la capacità innata, mentale, degli individui di dar vita a un processo identitario entro certi contesti sociali? Ebbene, tali questioni non possono essere disattese se si intende studiare la prospettiva dell'Unione Europea come spazio sociale dei diritti.

Mi auguro quindi che questa riflessione generale abbia anche chiarito un aspetto fondamentale. La questione dell'identità europea non nasce come una vana esigenza intellettualistica fondata sull'ostinata convinzione che occorra riprodurre e rigenerare le categorie concettuali del "recente passato". La questione identitaria sorge invece da stringenti problematiche di natura sociale non solo, come si è visto, relative ai profili politici e istituzionali che la seconda modernità impone di definire, ma soprattutto legate a incerti, quanto generalizzati, percorsi di destabilizzazione esistenziale.

Per queste ragioni, in generale, la riflessione di Beck sull'Europa sociale coglie sia la prospettiva di studio che questo contributo intende delineare sia la problematicità, anche teoretica, che è compresa nell'idea stessa di un'Europa solidale: «Da un lato, deve essere tolta la pretesa monopolistica alla concezione della solidarietà nazionale e deve essere dimostrata la sua inutilizzabilità per un chiarimento dei rapporti europei. Dall'altro, sorge il problema di fino a che



punto una solidarietà cosmopolita, europea, possa reggere alle tensioni, ai dilemmi e alle contraddizioni insite in essa. Quanta solidarietà possiamo attenderci dai cittadini di un'Europa cosmopolita nelle due dimensioni – amore per il riconoscimento dell'alterità, da un lato, e, dall'altro, disponibilità alla redistribuzione –, per ottenere un'Europa *sociale*?³³

³³ U. BECK-E. GRANDE, *op. cit.*, p. 239.