

# Covid-19 e potere burocratico

Tra stato d'emergenza ed esigenza di politica in Europa

di Francesco Petrillo\*

**Sommario:** 1. Dalla sufficienza della burocratizzazione all'esigenza della politica – 2. La duplicità negata e la costringente idea unitaria dell'Europa – 3. Il diritto, la giustizia e le esigenze di sopravvivenza collettiva come momenti compositivi della necessità di politica.

**Abstract:** The Covid-19 pandemic definitively breaks out veins discovered in the ganglia of Western socio-political systems, that regulate contemporary complex societies. Bureaucratic power, for more than a century capable of absorbing and neutralizing political power, shows itself unable, with its methods and procedures, to face the unexpected, not only in the possible legal reality (Weimar) of Schmittian memory, but also to the necessity and urgency due to social terror – not pre-ordained for the purpose of political war (foreign fighters not structured in strategies of tension) – and to the sudden epidemic that cannot be controlled with the available pharmacology and health systems. From the ashes of the reassuring convictions of bureaucratic rationality the need for politics emerges.

**Keywords:** Bureaucratic power – political power – exception – pandemic – terror.

## 1. Dalla sufficienza della burocratizzazione all'esigenza della politica

La vicenda pandemica pone una riflessione giuridico-politologica di base sulla politica in Italia e in Europa. Dopo anni di contaminazione data per

\* Professore associato di filosofia del diritto presso l'Università degli Studi del Molise.

definitiva e “scontata”, risorge l’esigenza di riportare l’edificazione di un sistema politico a quella di un sistema burocratico<sup>1</sup>, come si riteneva fosse indispensabile, almeno a partire dagli anni ’70 del secolo scorso. La distinzione weberiana, inerente al fondamento del potere burocratico, tra qualità formale e qualità materiale, veniva, infatti, dalle scienze sociali, considerata come una possibilità, nelle sue forme più estreme di contrasto radicale, antitesi, possibilità di autodistruzione reciproca<sup>2</sup>. Da qui prendeva le mosse anche lo sforzo di ricercare forme di razionalizzazione o, comunque, di integrazione tra società e diritto, se non sostanziali, almeno strutturali<sup>3</sup>. *L’aut aut*, burocrazia/politica, società/diritto, faceva scorgere il pericolo della risoluzione delle une nelle altre, senza la sopravvivenza almeno di quello spazio contrapposto capace di garantire minime possibilità di sopravvivenza alla sostanza rispetto alla forma dei problemi socio-politici. Nel III, IV, V e VI capitolo del primo libro di *Economia e società*<sup>4</sup>, era stato, in effetti, lanciato l’allarme, a partire dalla distinzione tra potere legale e apparato burocratico quale possibile commistione tra formalizzazione del potere politico e rappresentanze di interessi, gruppi associati, clientelismo. Struttura e dinamica, risolvendosi nell’una o nell’altra, perdevano entrambe di significanza. Ma già allora, era ben chiaro a molti<sup>5</sup>, che se la razionalizzazione politica si fosse limitata ad essere mera trasformazione dei conflitti in aspettative e i fenomeni di rappresentanza in prestazioni regolatrici e ordinarie, non avrebbe avuto più ragione di essere studiato né il sistema politico, né il sistema sociale, potendosi concentrare esclusivamente, dal punto di vista giuridico-politico, sull’apparato burocratico, dal momento che, non essendoci spazi possibili per un diletterismo dell’amministrazione, l’amministrazione finisce per designare un potere esercitato in virtù del sapere, un sapere specializzato e reso indispensabile dalla moderna tecnica ed economica della produzione dei beni, tanto se questa è organizzata in modo capitalistico, quanto se questa è organizzata su base socialista<sup>6</sup>. Nella direzione intuita da Weber, ogni corpo sociale finiva per do-

1. M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1961.

2. G. Teubner, *Aspetti, limiti, alternative della legificazione*, in «Sociologia del diritto», 1, 1985; s.a. *Evoluzione giuridica e autopoiesi*, in «Sociologia del diritto», 2-3, 1986.

3. V. Tomeo, *Il diritto come struttura del conflitto. Un’analisi sociologica*, FrancoAngeli, Milano 1981.

4. M. Weber, *Economia e società*, cit.

5. G. Amato, *La burocrazia nei processi decisionali*, in «Rivista di diritto pubblico», 1975.

6. M. Weber, *Economia e società*, cit.

versi organizzare in veste burocratica. Il problema non era più mettere fine al potere di vita o di morte sull'altro uomo, fondamento ultimo della politicità<sup>7</sup> e occuparsi della fragilità umana, ma garantire una vita senza morte, e cioè la continua riproduzione di processi e di apparati economici e gestionali. Lo stato-comunità svaniva del tutto rispetto allo Stato-apparato, anzi rispetto all'apparato-stato<sup>8</sup>. I più fini giuristi riscontravano addirittura quanto non ci fosse più possibilità di diversificare apparati di enti pubblici da apparati manageriali di imprese<sup>9</sup>. All'interno del fenomeno burocratico, anche il clientelismo diventava presto un modo razionale di Governo delle società complesse. Burocrazia e clientelismo non potevano più essere intesi l'uno senza l'altro<sup>10</sup>. Entrambi andavano a porsi come il punto di contatto determinante del rapporto tra stato-sociale o stato-comunità e stato-apparato, facilitando l'interazione dei sistemi. Il decentramento istituzionale e organizzativo, la diffusione del consolidamento dell'etica utilitaristica, il moltiplicarsi delle occasioni elettorali esasperano la ricerca e la concorrenza per le posizioni di potere e di profitto, provocando inevitabilmente ottundimento individuale e sociale, almeno per quanto riguarda prevaricazioni, illecite privatizzazioni, spiccato cinismo, diffusa trasgressione alle norme e alle leggi.

La realtà storico-politica del potere burocratico, della contrattazione e canalizzazione delle decisioni, del rapporto osmotico tra apparati e flussi sociali, gestibili semplicemente con lo studio e l'approfondimento di metodi possibili di risoluzione dei conflitti<sup>11</sup>, sorto dalle ceneri del secondo dopoguerra e consolidatosi alla fine del secolo scorso, è la realtà storico-politica dimensionante il consolidamento dell'Unione europea. Quest'ultima nasce dalle problematiche socio-politiche del dopoguerra e si sviluppa negli anni dell'apoteosi burocratica<sup>12</sup>. Si pone, essa stessa, come una risposta sovra-statale canalizzante istanze che gli Stati non sono più in grado di garantire nel complessificarsi delle vicende sociali e degli apparati pubblici e privati in cerca di nuovi territori in cui

7. Th. Hobbes, *Leviathan*, London, 1651; H. Popitz, *Fenomenologia del potere. Autorità, dominio, violenza, tecnica*, il Mulino, Bologna 1990; Ch. Thürke, *Violenza e tabù*, Garzanti, Milano 1991.

8. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984.

9. M.S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1982.

10. G. Chinnici, R. Di Giovanni, *Il clientelismo tra realtà sociale e vita quotidiana*, in «Sociologia del diritto», 1, 1985.

11. R. Dahrendorf, *La libertà che cambia*, Laterza, Bari 1981.

12. J. MacCormick, *The European Superpower*, Macmillan, London 2007.

operare<sup>13</sup>. La dimensione storica di sviluppo dell'Unione europea, realizzandosi nella congerie di superamento delle istanze politiche primarie in favore di quelle di secondo e terzo momento, di cui Weber aveva dato una preconizzante lettura, fa in modo che la questione europea diventi presto una questione non politica<sup>14</sup>, ma di tipo giuridico-economico-finanziario<sup>15</sup>, incapace di considerare adeguatamente le idee politiche che pure ne sono state il fondamento<sup>16</sup> e che non possono essere accantonate, specie se di fronte all'Ue, e non agli Stati a essa appartenenti, si pongano risposte radicali di tipo politico.

Agli inizi del 2020, *d'emblée*, la fragilità umana, istanza di base della politica, si propone come una pandemia mondiale, capace di mettere in discussione tutti i sistemi e gli apparati, nati per canalizzare le istanze sociali di secondo, terzo e quarto momento, riproponendo la richiesta prima e ultima della politica e cioè un'istanza di scelta tra la vita e la morte, quell'istanza che lega a doppia mandata le scienze politiche con le scienze antropologiche. Il Covid-19, prima ancora di risposte, mediche, cliniche, religiose, etiche, dal punto di vista delle scienze politiche e giuridiche, pone domande, e ricerca fonti politico-ideali, entro cui tracciare percorsi. È in questo solco la differente direzione tra il politico e il pensatore politico, figure raramente sovrapposti e che soltanto occasionalmente si sono sovrapposte nella storia dell'uomo, ma forse, le uniche capaci, nel sovrapporsi e identificarsi, di affrontare problemi estremi, ultimi, quali sono la scelta tra la fine e la sopravvivenza, la vita e la morte. La pandemia da Covid-19, come istanza forte per l'Unione europea, dal punto di vista del pensatore politico, riguarda la mancata capacità dell'Europa di concettualizzarsi secondo una pluralità di idee fondative, piuttosto che secondo uniformi idee-guida, incapaci di potere rendere risposte complesse. L'Europa e la classe dirigente europea, intesa in maniera massimamente ampia e non solo come classe politica, di fronte alla terribile vicenda da affrontare nella presente congerie storica dovrebbe anzitutto considerare la complessità ideale della sua origine politica. Quest'ultima, concettualizzata secondo la sintesi possibile di

13. P. Ridola, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, in «Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico, italiano, comunitario e comparato», 18, 2012 (26 settembre), p. 2.

14. P. Ferrara, *Non di solo euro: la "filosofia politica" dell'Unione Europa*, Roma 2002.

15. M., Milenkovic, *European Union and legal reform 2012*, Clueb, Bologna 2013; F. Ferrarotti, *L'Europa al bivio*, Solfanelli, Chieti 2013.

16. F. Petrillo, *Europa senza statualità*, Solfanelli, Chieti, 2013.

tutte le idee patrimonio della dimensione europea, potrebbe essere una fonte cui attingere per dare risposte ad istanze non semplicemente canalizzabili in processi decisionali e di apparati, ma richiedenti scelte politiche capaci di ricomprendere le diversità presenti su un vasto territorio<sup>17</sup>, per selezionare, di fronte ad un'esigenza unitaria, diversità e multiformità di criteri decisionali, a seconda delle specificità culturali, sociali e antropologiche. La politica nasce dalle idee e una decisione amministrativa diventa una decisione politica soltanto se ha contezza dell'idea politico-giuridica<sup>18</sup> che l'ha originata e la muove. Solo un'idea può fare accettare una scelta amministrativa riguardante non un bisogno di secondo, terzo o quarto momento, ma un bisogno, invece, primario, riguardante la stessa sopravvivenza, esistenza del soggetto istante.

## 2. La duplicità negata e la costringente idea unitaria dell'Europa

Non può ritenersi casuale che il *Manifesto di Ventotene*<sup>19</sup>, nella congerie cronachistica dell'Europa Unita, abbia ancora una sua attualità<sup>20</sup>. La sua originalità storiografica e politologica è probabilmente proprio nell'approccio federalista ha miltoniano letto da una prospettiva mediterranea, che si pone, in fondo, come nient'altro che una *contradictio in terminis* storico-politica. La stessa isola di Ventotene, «reliquia di esteso e più elevato terreno guadagnato dalle acque del Mar Tirreno»<sup>21</sup>, non molto distante dal continente, testimonia l'influsso di un mare Mediterraneo, che – rispetto agli oceani, bacini idro-geologici della dimensione politico-insulare<sup>22</sup> – ha prodotto, geopoliticamente, l'idea della sovranità statale e della legge come modello aggregante della vita associata,

17. J. Kaiser, *Politica regionale nel sistema federale. Confronto tra Stato federale e Comunità europea*, in *Interventi comunitari nelle aree depresse e nel Mezzogiorno di Italia*, Jovene, Napoli 1982; P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre, Nomos*, Baden Baden 2009.

18. AaVv., *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione dell'Europa*, a cura di Sandro Chignola e Giuseppe Duso, FrancoAngeli, Milano 2005.

19. E. Rossi, A. Spinelli, *Per un'Europa libera e unita. Il Manifesto di Ventotene*, Pubblicazioni del Senato della Repubblica, 2017.

20. Non può essere dato poco rilievo, in tal senso, alla sua recente nuova traduzione in lingua francese. Cfr. E. Rossi, A. Spinelli, *Le Manifeste de Ventotene. Project d'un Manifeste et autrestextesn (1941-1947)*, trad. a cura di J.-F. Billion, J.-L. Prevel, Presse fédéraliste, "TextesFédéralistes" series, 14, Lyon 2017, p. 343.

21. Cfr. G. Tricoli, *Monografia per le isole del gruppo ponziano*, Ultima spiaggia, Napoli 2011, p. 44.

22. Cfr. Gh. Ritter, *Il volto demoniaco del potere*, il Mulino, Bologna 1958.

piuttosto che la costruzione federale e de-statalizzata della politica, subordinata al rispetto dei diritti; la prevalenza delle regole imposte dalla democrazia della maggioranza piuttosto che delle regole da garantire a tutela delle minoranze. Ventotene è ben lontana geograficamente dall'Aquitania e dal suo fiume, la Garonne, capace, per vocazione geo-morfologica e, grazie all'opera dell'uomo, di collegare, con un unico canale, il Mare Mediterraneo e l'Oceano Atlantico e di intendere, culturalmente e geopoliticamente, la possibile propensione federalista dell'Europa, ma, si badi, soltanto a partire dalla Mitteleuropa.

Non si può proporre un'ermeneutica politica del *Manifesto* di Ernesto Rossi e Altiero Spinelli se non si tiene conto del fatto che, nel bel mezzo del secolo dei totalitarismi, esso si pone anzitutto come una reazione allo Stato, soggetto politico nato dalla cultura mediterranea<sup>23</sup>, divenuto invasivo e pervasivo, al quale si può soltanto contrapporre, con la forza dell'ideologia atlantica liberatrice, un modello federale dell'Europa. Dalle pagine del *Manifesto* emerge anzitutto la volontà di reazione, di risposta; un rinnegare le proprie radici teoretiche, necessitato, consequenziale. Quest'ultimo può essere letto e compreso soltanto, ormai anche grazie alla distanza temporale, tenendo in gran conto la dimensione dello spirito dell'umanità afflitta da una guerra devastante.

*Per un'Europa libera e unita. Progetto di un Manifesto* ha un chiaro punto di partenza *destruens*, facilmente identificabile nell'aggressione hitleriana<sup>24</sup>. Lo scritto di Rossi e Spinelli nasce da una constatazione amara del limite della costruzione statale della società politica – *rectius* del limite della geopolitica<sup>25</sup> –, nella quale l'idea federalista anzitutto non viene a porsi come ulteriore momento di riflessione argomentativo su quella costruzione, ma come alternativa possibile a essa. La necessità di contrapposizione alla negatività dello Stato spinge gli autori del *Manifesto* a non tenere conto di come i due modelli di società politica siano paralleli e nascano da diverse istanze storico-politiche, ma, soprattutto, di come, soltanto a partire da un approfondimento di entrambi, si potrebbe pienamente valutare il maggiore numero di possibili soluzioni per l'unificazione dell'Europa. Il modello federalista diviene, nella prospettiva del *Manifesto*, prima ancora di ogni analisi argomentativa di approfondimento po-

23. Cfr., tra i tanti, M. Mollat Du Jourdin, *L'Europa e il mare*, Laterza, Roma-Bari 1993.

24. E. Rossi, A. Spinelli, *Per un'Europa libera e unita. Il Manifesto di Ventotene*, cit. pp. 28 e 48.

25. Ivi, p. 25.

litologico, la panacea politica rispetto alla negatività sperimentata del modello dello Stato-nazione. Questa caratterizzazione *destruens* del *Manifesto di Ventotene*, può essere considerata forse come una delle *aporie* originarie della futura Unione europea, il latente punto debole storico-politologico della futura Comunità federale, troppo spesso messo in secondo piano, se non occultato, dalle questioni economico-finanziarie, che, invece, si porranno, negli anni, come il fulcro di ogni critica all'Europa Unita.

Paradossalmente, invece, la prospettiva federalista per l'Europa Unita non avrebbe dovuto essere il punto di partenza del *Manifesto*, perché su un'isola Mediterranea, come Ventotene, dove l'Imperatore della *civitas* romana, Augusto, aveva potuto esiliare l'unica figlia ribelle<sup>26</sup>, la politica continentale, condizionata dai confini, avrebbe dovuto quantomeno porsi come un costante punto di confronto e riferimento rispetto a quella insulare, di tipo Atlantico, più volta alla costruzione del potere sistemico<sup>27</sup>, che non alla delimitazione dei confini e che in Europa penetra attraverso il canale della Garonne, già pensato proprio dallo stesso Augusto, voluto all'inizio del primo millennio cristiano da Carlo Magno e perfezionato nell'età del colonialismo francese. L'attenzione, invece, al superamento del regolamento dei confini, fornita dalle esigenze post-belliche, che il *Manifesto di Ventotene* pone alla base della sua riflessione programmatica, evita, o quantomeno riduce le potenzialità dell'argomentazione sulla duplice prospettiva statale/federale, pure certamente nelle corde degli autori del *Manifesto*, e fa del proclama all'Europa un inno al federalismo europeo. Così l'Europa Unita nasce, fin dal *Manifesto di Ventotene*, monca di una riflessione sulla sua pure possibile statualità, legata fortemente all'Area Mediterranea<sup>28</sup> che, pure ne è parte integrante. E ciò semplicemente perché, per gli autori del *Manifesto*: «Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani»<sup>29</sup>, i quali ultimi mostrano anche, non solo l'inutilità, ma la «dannosità»<sup>30</sup>, delle società tra Stati, quali

26. Per un'analisi storica rigorosa e una bibliografia ampia sull'esilio di Giulia a Ventotene, cfr. L. Braccesi, *Giulia, la figlia di Augusto*, Laterza, Roma-Bari 2012.

27. Cfr., per esempio, D. Easton, *L'analisi sistemica della politica*, Marietti, Casale Monferrato 1984.

28. Sul concetto di AM, come concetto geopolitico, cfr. A. Spataro-B. Khader, *Il Mediterraneo. Popoli e risorse verso uno spazio economico comune*, Edizioni associate, Roma 1993.

29. E. Rossi, A. Spinelli, *Per un'Europa libera e unita. Il Manifesto di Ventotene*, cit. p. 49.

30. Ivi, p. 51.

per esempio «la Società delle Nazioni»<sup>31</sup>. Il *Manifesto*, sull'onda dell'emergenza storica, finisce per trascurare il fatto che la de-sovrannizzazione dei Paesi europei non può essere il solo problema da considerare per la riuscita del progetto politico dell'Unione. L'istanza de-statalizzante non può essere la questione di fondo della prospettiva mediterranea dell'Europa. Va, infatti, anche considerata la peculiarità culturale, che fa della sovranità statale non solo una questione politica, ma anche una caratterizzazione dei popoli, condizionata al bisogno di statualità, e cioè di riconoscimento antropologico di un soggetto sul proprio territorio, nella diaspora dei confini. Perché se è vero che la teoria dello spazio vitale<sup>32</sup> e la conseguente spinta verso l'invasione militare si pone come il negativo della geopolitica è anche vero che la geopolitica è forse la scienza più idonea, dal punto di vista della strutturazione della società umana, ad accreditare l'identità di popoli confusi da conquiste, invasioni, gesta di pirati, commerci per mare; di un mare chiuso tra nazioni socio-costumali e regioni geografiche delle più varie origini culturali, qual è appunto il Mediterraneo.

Ciononostante, il *Manifesto di Ventotene* viene ad avere la forza ideologica se non scientifica, di favorire non solo una politica che si protrarrà per più di mezzo secolo, ma anche un indirizzo degli studi politologici sull'Europa, in grado di univocizzare la dimensione politico-culturale dell'Europa Unita verso una direzione preclusiva dell'idea tradizionale mediterranea di costruzione della società politica come stato. La direzione della cultura politica dell'Europa Unita viene, per così dire, *ab origine*, privata della considerazione autonoma del lato mediterraneo della storiografia, nel senso, non solo di fare prevalere la tensione verso un inglobamento della prospettiva mediterranea all'interno della dimensione Mitteleuropea-occidentalista, ma propriamente di prescindere dall'argomentazione comparativa tra i due modelli. Ciò, con buone probabilità, ha provocato, dal punto di vista della concettualizzazione dell'Europa unita, un'evidente limitazione del percorso politico-culturale, limitando gli studi storico-politologici alla ricerca della mera idea dell'Europa. Per questa ragione ideologica originaria, l'idea d'Europa si è posta come astratta e priva di una concretizzazione nel reale, capace di trasformarla in un preciso e definito concetto d'Europa unificata e unificabile in tutti i suoi territori. Lo statista,

31. *Ibidem.*

32. *Ibidem.*

ma anche lo studioso di cose politiche e giuridiche, non possono escludere il dubbio che la considerazione, invece, di una duplice idea d'Europa, quella mitteleuropea e quella mediterranea, avrebbe potuto permettere una concettualizzazione piena e cioè, allo stesso tempo, astratta e reale dell'Europa Unita.

Invece, a partire dal *Manifesto di Ventotene*, l'idea d'Europa si è posta sempre come una direzione di senso unificante, sia dal punto di vista del guardarsi indietro, come ricerca storica dei significati accomunanti i Paesi europei; sia del guardarsi avanti, come prospettiva politico-progettuale dell'Europa. Le teoresi storiografiche sull'idea dell'Europa si sono, infatti, spesso interrogate:

1. secondo linee guida di tipo storico e storiografico, cercando di trovare nessi culturali, per esempio di origine distintiva, verso il passato, quali la differenza con il mondo arabo, o con quello dell'estremo oriente, per la consacrazione dell'occidentalizzazione dell'Europa<sup>33</sup>; verso il futuro, quali forme possibili di civilizzazione, sulla scorta, ad esempio, del principio unità/varietà di François Guizot<sup>34</sup>;
2. secondo linee guida di tipo politico-giuridico, cercando di giustificare una *leadership* europea caratterizzata, da un lato, dalle stesse dimensioni storico-culturali, verso il passato, si pensi per esempio alle potenzialità di un pensiero politico quale quello di Nicolò Machiavelli, capace di dare una configurazione possibile all'antibarbarismo culturale degli umanisti<sup>35</sup>; da un altro lato, verso il futuro, di fornire un sostrato giuridico di pensiero politico, capace di unire stati e nazioni all'interno di un possibile diritto pubblico europeo<sup>36</sup>, per esempio, secondo il principio di "equilibrio europeo"<sup>37</sup>.

Ma l'Europa non è soltanto il centro-Europa, così come non è soltanto quella parte di terra emersa che affiora dal Mediterraneo. Le storie dell'uno e dell'altra si fondono a un certo punto, e la loro fusione non può ridursi a con-fusione,

33. F. Chabod, *Storia dell'idea dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari 1961, pp. 92 ss.

34. Ivi, pp. 141 ss.

35. Ivi, pp. 46 ss.

36. Cfr. nella vasta opera di Carl Schmitt, che ritiene fondamentale la questione del rapporto terra/mare per la ricerca del fondamento della concettualizzazione politica, C. Schmitt, *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano 1991.

37. F. Chabod, *Storia dell'idea dell'Europa*, cit. pp. 119 ss.

non può essere avocata nell'idea di una sola di esse, bensì più propriamente indirizzata argomentativamente verso la concettualizzazione possibile di due idee contrapposte. Una sintesi concettuale dell'Europa può realizzarsi soltanto tenendo in conto, traslando l'approccio hegeliano, la negazione della negazione possibile, dopo l'identificazione, tra due idee contrapposte d'Europa: quella mediterranea e quella centroeuropea. Se il concetto d'Europa non può ben nascere facendo riferimento a una sola tensione ideale, la considerazione della duplice idea dell'Europa può permettere, invece, tanto dal punto di vista culturale, quanto dal punto di vista politico, una costruzione concettuale a un livello nuovo e ultroneo. La prospettiva mediterranea dell'Europa ha una sua storia e una sua dimensione politica, insomma una sua idealità, non riducibile nell'assorbimento all'interno dell'idealità mitteleuropea. L'idealità mediterranea dell'Europa, procedendo in autonomia e sviluppandosi storicamente prima rispetto all'idealità mitteleuropea, ha i suoi propri contenuti culturali e i suoi propri contenuti politici. Questi ultimi non possono essere messi in parentesi aprioristicamente affinché l'equazione europea possa divenire pienamente idonea a spiegare tutti i significati possibili, passati, presenti e futuri, inerenti alla costruzione concettuale storico-politica di una possibile Europa unita.

Ciò rileva, dapprima, dal punto di vista culturale. Fernand Braudel<sup>38</sup> e David Abulafia<sup>39</sup>, per esempio, hanno lavorato a lungo per definire i contorni dell'idea mediterranea dell'Europa; un'idea ben diversa dall'idea d'Europa centroeuropea. Né l'una idea, né l'altra, considerate isolatamente, possono riuscire a definire tutti i contorni del concetto d'Europa dal punto di vista culturale. Una sintesi delle due idee può permettere, invece, la concettualizzazione politica dell'unificazione possibile del continente europeo dal punto di vista politico, giuridico e culturale<sup>40</sup>.

L'idea d'Europa, invece, si è sempre voluta costruire come portato di concezioni teoriche, date dalla considerazione inglobante del rapporto tra Mitteleuropa e mediterraneo. Non si può però ritenere che la continuità dell'Impe-

38. Cfr. tra gli altri, F. Braudel, *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano 2002.

39. Cfr., tra gli altri, D. Abulafia, *Il grande mare. Storia del Mediterraneo*, Mondadori, Milano 2013.

40. Sulla rilevanza della cultura per la politica europea tra funzionalismo e liberalismo, cfr. M. La Torre, "Nos Europaei". *L'Europa come volontà e rappresentazione*, «Rivista di filosofia del diritto», numero speciale 2019, che raccoglie i testi delle relazioni presentate al XXXI congresso nazionale di filosofia del diritto svolto a Bergamo tra il 13 e il 15 settembre 2018, pp. 45-57.

ro Romano nel Sacro Romano Impero a guida centroeuropea possa risolvere come semplice gemmazione e prosecuzione diversità bio-costumali immutabili e resilienti nel tempo. La realtà mediterranea, dimensione di mare, aperta al multiculturalismo e al multi-etnismo, se, da un lato, ispira tutta la cultura mitteleuropea, e ne è, di certo, tra le fondamenta caratterizzanti, da un altro lato, non ne viene mai del tutto inglobata, nel senso che non rimangono soltanto nella cultura mitteleuropea le sue tracce, ma la cultura mediterranea conserva una sua identità, così come quella mitteleuropea, perciò, seppure, a un certo punto della storia, specie nel Medioevo e nel Rinascimento, procedano su canali comuni, comunque tra le due non si realizzerà mai una perfetta fusione per incorporazione. L'approccio, dunque, di considerare l'idea d'Europa come un momento di fusione originario tra le due culture, va quantomeno ripensato, se non altro per l'elementare considerazione che due idee possono determinare un concetto sintetizzandosi tra loro, ma, senza sintesi, rimangono istanze separate di due diverse realtà, anche se una delle due può sembrare inglobare l'altra. Ciò perché, dal punto di vista strettamente culturale, sincretizzazione sta a significare sovrapposizione e confusione di contenuti, ma non necessariamente sintesi concettuale, nel senso che dalla sincretizzazione non sempre nasce un nuovo concetto, ma piuttosto, nella maggior parte dei casi, essa determina compresenza di idee. La compresenza, non sintetizzata concettualmente, della cultura mediterranea e della cultura europea, si pone pertanto come un momento limitante, inibente, piuttosto che come un momento di costruzione del possibile concetto d'Europa.

La questione rileva, di poi, anche dal punto di vista politico e politologico. La differenza tra idea mediterranea dell'Europa e idea centroeuropea, si estrinseca precipuamente nella differenza tra sovranità federale e sovranità statale. Essa, per esempio, emerge nell'eccezione anglosassone, che sarà sempre la fonte del pensiero federalista atlantico.

La prova che la questione dell'unità politica d'Europa sia da osservare anche nella prospettiva del complesso e articolato concetto di statualità<sup>41</sup>, è data

41. Per una bibliografia sul lessema concettuale di "statualità", da utilizzare come termine distintivo e di valenza ben più ampia e coimplicante rispetto al concetto di stato, definito dalla modernità, mi permetto di rimandare il lettore al mio *Europa senza statualità*, Solfanelli, Chieti 2013. Per un approfondimento delle questioni inerenti alla statualità, cfr. L. Olivieri, *Sovranità popolare, sovranità e statualità tra Carta europea dei diritti e futuro dell'Europa*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario»,

proprio dalla letteratura sull'Europa prodotta negli ultimi anni. Da tempo si va sostenendo che, affinché l'Europa si possa davvero considerare un'unitaria entità politica, occorre darle una costituzione<sup>42</sup>.

La concepibilità di una costituzione non è, però, puramente e semplicemente da riconnettersi al concetto di Stato<sup>43</sup>, soggetto politico esclusivo della modernità, poiché si può certamente ritenere pensabile e realizzabile una costituzione senza stato (si pensi, per esempio, ai Governi in esilio). È davvero difficile, se non impossibile, invece, immaginare e pensare a una costituzione senza fare almeno idealmente riferimento al concetto di statualità, inteso come la tensione di una società politica a proporsi come soggetto politico identitario su un determinato territorio. A sostegno dell'argomentazione conviene prendere in esame proprio la discussa vicenda storico-politica del Paese, dapprima più restio al processo di unificazione politico-costituzionale dell'Europa, oggi, dal 31 gennaio del 2020, fuori dall'Europa Unita. Soprattutto perché tal Paese ha poi finito, nell'età dell'Impero<sup>44</sup> nordamericano, per influenzare con i suoi modelli, socio-politico-economico-culturali, ma anche giuridici, gran parte del territorio europeo e non solo.

Al di là delle vicende economiche, socio-politiche, finanziarie, geopolitiche, geostrategiche, giuridico-costituzionali e giuridico-processuali, le originarie

14, 1, 2004, pp. 33-62; A. Pepe, *L'Unione europea. Sovranità e statualità*, «Quaderni di scienza politica», 14, 2, 2007, pp. 307-330. Cfr., anche, J. MacCormick, *The European Superpower*, Macmillan, London 2007; L. Odysseos, F. Petito, *The International Political Thought of Carl Schmitt*, Routledge, London 2007; P. Ridola, "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, «Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico, italiano, comunitario e comparato» 18/212, del 26 settembre 2012, p. 2.

42. Sul processo di costituzionalizzazione europea come *Constitution*, cfr. C. Amirante, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Giappichelli, Torino 2011; J. Luther, *Europa costituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappichelli, Torino 2007; G. Mazzarita, *La Costituzione europea*, Laterza, Roma-Bari 2006; Aa.Vv., *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione dell'Europa*, a cura di Sandro Chignola e Giuseppe Duso, FrancoAngeli, Milano 2005; C. Zanghi, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea. Verso una Costituzione europea*, Giappichelli, Torino 2005; U. De Siervo, *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, il Mulino, Bologna 2001.

43. Cfr., per questo tipo di prospettiva, gli imprescindibili lavori di M. Fioravanti, *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, «Quaderni fiorentini» 8, tutto il volume, Giuffrè, Milano 1979; cfr., anche, s.a., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2001 e s.a., *Costituzione e stato di diritto*, in «Filosofia politica», n. 2, Bologna, 1991, pp. 325-350. L'intero numero tematico della rivista è dedicato al concetto di "costituzione"; cfr., anche, s.a., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Giappichelli, Torino 1993. Da ultimo, cfr. s.a., *Lo stato moderno in Europa*, Laterza, Roma-Bari 2010.

44. M. Hardt, A. Negri, *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002.

distanze della Gran Bretagna dall'unione politico-costituzionale europea hanno sempre riguardato decisamente questioni filosofico-politiche. Nel pensiero politico anglosassone, infatti, il *Commonwealth*, come associazione consorziata per la felicità del maggior numero di persone secondo l'orma benthamiana<sup>45</sup>, nega, per sua stessa strutturazione, l'idea di stato, come gli storici inglesi hanno, peraltro, sempre avuto ben chiaro<sup>46</sup>. Ciononostante, l'assenza di una prospettiva ideale dello Stato<sup>47</sup>, quale società-soggetto, è riuscita a lasciarsi alle spalle la dimensione medievale della *respublica*<sup>48</sup>, di discendenza giusromanistica. Il medioevo inglese ha trovato la sua massima possibilità di espansione teorico-culturale, non solo col permettere il totale inglobamento, dal punto di vista politico, del soggetto nell'oggetto, dell'uomo nella terra<sup>49</sup>, ma anche, con l'evidenziare, all'interno di una possibile Europa Unita, dal punto di vista politico-costituzionale, una crepa molto estesa. Tal crepa si è manifestata, fin dall'inizio del processo di unificazione europea, soprattutto nelle fondamentali giuridico-costitutive del possibile atto istitutivo-costituzionale comune da sottoscrivere. Oggi, è, notoriamente, esplosa.

Paradossalmente, proprio mentre il pensiero d'Oltremarica, con Guglielmo d'Ockham e Thomas Hobbes, segnava la strada della soggettivizzazione della società politica, il potere politico-religioso creato dalla dinastia Tudor, seppure, apparentemente andando al di là della dimensione medievale-oggettivistica, dava il via, sul territorio inglese, a un processo di progressiva costruzione di una dimensione del soggetto-re-individuo-singolo, padrone assoluto di cose civili e religiose, fondato sul presupposto dell'assenza del soggetto-collettivo-stato. Ed era in grado, senz'altro anche per tale ragione, di provocare la prima rivoluzione

45. Cfr., sul punto, G. Samek Lodovici, *L'utilità del bene. Jeremy Bentham, l'utilitarismo e il consequenzialismo*, Vita e pensiero, Roma 2004, e, da ultimo, G. Pellegrino, *Fabbrica della felicità. Psicologia, etica e liberalismo in Jeremy Bentham*, Liguori, Napoli 2011.

46. Cfr., sul punto, per tutti, J.W. Allen, *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, London 1964, cap. X. Cfr., anche, L. d'Avack, *Ordine e rivoluzione: un conflitto ideologico nell'Inghilterra tudoriana (1529-1558)*, in *Liber amicorum in onore di V. Frosini*, Giuffrè, Milano 1998, pp. 110-112 e N. MacCormick, *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel "commonwealth europeo"*, il Mulino, Bologna 2007.

47. S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Latera, Roma-Bari 2006.

48. Sulla dimensione della questione dell'assoggettamento dell'individuo al contesto sociale nell'età medioevale e su quella che può essere definita come la "filosofia della *res*" è imprescindibile la lettura di P. Grossi, *Il dominio e le cose. Percezioni medioevali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano 1992.

49. Cfr., sul punto, il classico, O. Brunner, *Terra e potere. Strutture prestatuali e pre moderne nella storia costituzionale dell'Austria medioevale*, Giuffrè, Milano 1983.

della società europea postmedievale e postimperiale. La decapitazione dell'ultimo sovrano della dinastia Stuart non andava a rappresentare, infatti, tanto l'eliminazione di un tiranno, quanto, piuttosto, la radicale sfiducia in una società-soggetto-politico della storia, in grado di sintetizzare potere politico, religioso e civile.

La mediazione della delega a un soggetto-collettivo-terzo, in grado di superare argomentativamente, pure mantenendone la struttura giuridico-religiosa, l'ideazione bodiniana<sup>50</sup> della delega dal dio-sovrano metafisico al re-sovrano-terreno, permetteva, invece, nei territori continentali europei, la fiducia nella soggettivizzazione assoluta del sociale, politico, civile e religioso. Nelle fondamenta teoriche di quest'ultima c'era, infatti, la separazione del divino dall'umano, seppure essa avesse dovuto subire il trauma della decapitazione di quel Luigi XVI, ultimo erede di una tradizione nella quale società divina e umana erano astrette dalla possibilità della delega dal dio all'uomo. E ciò fino al punto di racchiudere il sociale nel politico e di ritenere che senza il politico non fosse pensabile il sociale; anzi, poiché il politico è sintetizzabile nel soggetto-collettivo-stato, fino al punto di ritenere che non ci fosse il sociale, né il politico, senza la statualità.

Il soggetto collettivo, delegato alla politica individuale, proposto da Hobbes, diviene, perciò, nel corso della storia europea continentale, per questa sua assoluta capacità esponenziale, non solo la riduzione assoluta della sfera sociale nella sfera politica, ma anche la sintesi del processo storico<sup>51</sup>.

Limitarsi soltanto a queste argomentazioni, che sono ben note ai filosofi politici e alla distinzione conclusiva e, ormai "classica", tra concezione insulare e continentale della politicità<sup>52</sup>, non è però sufficiente. C'è di più.

L'idea autoritativa, mitica<sup>53</sup> e metafisica<sup>54</sup> dello Stato, assente nella psicologia politica del cittadino anglosassone, è propriamente il tessuto della statua-

50. Sull'idea filosofica posta a base della costruzione del concetto di sovranità bodiniano, cfr. l'interessante volume di C. Vasoli, *Armonia e giustizia. Studi sulle idee filosofiche di Jean Bodin*, Olschki, Firenze 2008.

51. Si fa ovviamente riferimento alle fin troppo studiate pagine hegeliane sullo Stato. Cfr. almeno, G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Bari 1987.

52. Per la ormai classica distinzione tra concezione sistemica del potere tipica della politologia di tipo insulare e concezione conflittualistica del potere tipica della politologia di tipo continentale, cfr., ancora, il classico, G. Ritter, *Il volto demoniaco del potere*, cit.

53. Cfr. E. Cassirer, *Il mito dello Stato*, trad. it. La Nuova Italia, Firenze 1961.

54. Per la distinzione concettuale tra stato positivo e stato metafisico cfr. A. Comte, *Corso di filosofia positiva*, Utet, Torino 1979.

lità. L'idea di stato non è lo Stato, così come non è lo Stato la statualità. Ogni cittadino britannico sente di appartenere a un vero e proprio stato giuridico che esercita uno specifico Governo su un determinato territorio, ma non sente dentro di sé né l'idea dello Stato, quale processo psicologico soggettivo-autoritativo storico-politico su ciascun membro della società; né l'emergenza della ricerca continua della statualità, o anche di una nuova statualità, quale possibilità politologica di una definizione o di una ridefinizione istituzionale dell'assetto politico su un territorio, per il perfezionamento della vita politico-economica associata.

Ciò non vale, o non valeva – come si ripete ormai anche sulle pagine dei nostri quotidiani nazionali da parte di autorevoli notisti<sup>55</sup> – quando si è dato inizio al processo di unificazione europea, per gli europei dell'area territoriale continentale. Sul territorio di questi ultimi si è sviluppato, del resto, fin dall'umanesimo-rinascimento, un pensiero politico sullo Stato in grado – passando attraverso la mediazione machiavelliana e hobbesiana – di giungere, soltanto alla metà dell'Ottocento, al suo completamento, con la definizione di una sua peculiare dimensione giuridica<sup>56</sup>, sociologica<sup>57</sup> e storica<sup>58</sup>. L'estensione del significato del concetto di stato – non solo superando la premessa politologica, fino alla costruzione e formalizzazione giuridico-sociologica, ma, addirittura, fino alla penetrazione e immedesimazione totalizzante nella storicità – fornisce il senso più pieno del concetto di statualità, da cui la costruzione della futura Europa non avrebbe dovuto prescindere. E

55. A. Quadrio Curzio, *Editoriale*, «Sole 24 ore» del 18 settembre 2012. L'autore scrive: «non potendosi riproporre, come era stato ai tempi di De Gasperi, Adenauer, Shumann un'idea forte della statualità, il rigore di bilancio è necessario ma adesso ci vuole anche un "growth compact", un patto per la crescita soprattutto attraverso il rilancio degli investimenti infrastrutturali nell'Eurozona».

56. Cfr. C.F. Gerber, *Lincamenti di un sistema di diritto pubblico tedesco*, trad. it. parziale in C.F. Gerber, *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1971.

57. Sul problema del definitivo dimensionamento della sfera sociologica dello Stato e del passaggio dalla difesa della vecchia *Ordnung* al riconoscimento della sussistenza di un corpo burocratico-sociale che caratterizza lo Stato moderno, sempre scegliendo, per le ragioni di essenzialità che caratterizzano questo scritto, si rimanda il lettore almeno a un autore classico come Max Weber. Cfr. almeno, M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di comunità, Milano 1961; s.a., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, trad. it. Sansoni, Firenze 1991.

58. Il problema della dimensione storica dello Stato come soggetto della modernità, che trova la sua apoteosi nell'opera hegeliana, ma anche in tutto lo storicismo letterario e giuridico tedesco, può essere ben colto in H. Rosenberg, *Zur geschichteder Hegelauffassung*, in *Politische Denkstromungenim deutschen Vormärz*, 1972, e H. Holborn, *Storia della Germania moderna*, Milano, 1973.

la costituzione è sicuramente il momento giuridico di sintesi rappresentativa dello Stato. Tutto l'Ottocento giuridico tedesco, tanto prima del marzo del 1848 (*Vormärz*), quanto dopo il marzo del 1848 (*Nachmärz*), si era posto come un continuo processo di costruzione e edificazione della giuridicità dello Stato, definibile in maniera appropriata come *Constitution*. Ma la costituzione è anche, se non soprattutto, l'ordine politico che ci si dà e cui si aspira quando ci si trova su un determinato territorio comune. Quest'ultimo giustamente può essere definito con la parola *Verfassug*. C'è cioè una società giuridica che si costruisce con la *Constitutio* e una società civile<sup>59</sup> che si sente unita in una *Verfassug*<sup>60</sup>. La società giuridica si riconnette decisamente allo Stato; la società civile – in tensione verso lo Stato – alla statualità.

La statualità è, infatti, concetto squisitamente politico, che si distacca nettamente dal problema della forma di Governo. Per esempio, non viene in rilievo quando si fa riferimento a una distinzione tra organizzazione accentrata o federale dello Stato<sup>61</sup>. La sua *vis impulsiva* fa piuttosto riferimento alla *fides* che non al *foedus*. Quest'ultimo può fondare e costruire una società giuridica, ma solo la *fides* può fondare e costituire una società politica. Ciò sta a significare che un problema è quello della ragion d'essere e della necessità della costituzione europea, altro problema – con fondamenta teoretiche assolutamente diverse – è quello della formalizzazione giuridica di tal costituzione e cioè se tal costituzione strutturerà e formalizzerà, per esempio, un Governo federale o centralizzato. Essa, quale concetto politico, che è *ratio essendi*, fonte causale della costituzione, non si costruirà mai, non può costruirsi, dal punto di vista strutturale, come un *foedus*. Al *foedus* fa, invece, ricorso solo lo Stato costitu-

59. Cfr. N. Irti, *Società civile. Elementi per un'analisi del diritto privato*, Giuffrè, Milano 1992.

60. Sul processo di costituzionalizzazione europea come *Verfassung*, cfr. R. Iannone, *Unità di cultura e di costituzione in Europa. Storia e attualità europea nel pensiero di Werner Sombart*, «Rivista di studi politici», 4, 2011, pp. 127-138; S. Mangiameli, *La Costituzione europea*, in *Il diritto tra interpretazione e storia*, in *Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, Aracne, Roma 2010; P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden Baden, 2009; L. Albino, *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione europea: percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Torino, Giappichelli 2005; P. Ferrara, *Non di solo euro: la "filosofia politica" dell'Unione Europa*, Città Nuova, Roma 2002.

61. Sul rapporto tra Unione europea e federalismo, cfr. S. Mueller, *Federalism and the Concept of Political Territoriality*, in «L'Europe en Formation», 1, 363, 2012; *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, 2011; C. Cattaneo, *Stati uniti d'Italia: scritti sul federalismo democratico*, Donzelli, Roma 2010; *I cantieri del federalismo in Europa*, a cura di Antonio D'Atena, Giuffrè, Milano 2008; P. Armellini, G. Pisa, B. Cotta, *Globalizzazione, federalismo e cittadinanza europea. Politica e storia*, FrancoAngeli, Milano 2007; G. Cotturri, *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001.

zionale, e, anzi, vi deve ricorrere frequentemente per modificare il suo assetto giuridico-burocratico già esistente.

Le concettualizzazioni sul federalismo, per lo studioso di cose politiche e giuridiche europeo, non sono avulse dalla tradizione della dottrina dello Stato europea e certo non si riconducono unicamente alla scienza politica americana, successiva alla *Dichiarazione di indipendenza* del 4 luglio 1776. Esse trovano le loro origini, piuttosto, proprio nell'antico concetto di *foedus*. Il *foedus* della lega achea, col solo fine della difesa e della pace, quindi della politica estera e il patto a cui partecipano le città nell'età imperiale (salvo i casi più limitati, di diversa natura, di giuramento di fedeltà) con l'Imperatore, non sono patti originari, a seguito dei quali non si contratterà più. Sono invece contratti sul modo di governare, in cui l'individuo non è il soggetto che patteggia, ma chi rimane introdotto nel patto; non realtà costituente, ma realtà costituita. Nel *foedus* il potere politico c'è già e si organizza nei suoi modi e nelle sue forme. Il problema di una costituzione federale è perciò decisamente problema succedaneo a quello della necessità o meno di una costituzione.

La statualità non fa, invece, *foedera*, non stipula patti; è essa stessa l'esigenza di un patto. Essa vuole una costituzione. Vuole costituire lo Stato, affinché stia e stia per lungo tempo. Vuole cioè un patto politico, non giuridico; un patto fondato sulla *fides*. È la *fides* politica. Il percorso teoretico di elaborazione del concetto di patto sulla *fides* è il percorso che, prendendo le mosse da Guglielmo d'Ockham e Tommaso Hobbes, consustanzierà la modernità politica dell'Europa continentale.

Hobbes ha ben chiaro che la *fides* non può mai scaturire dal *foedus*, inteso quale *contractus*, quale accordo di diritto privato, di mero scambio, come spiega con grande lucidità nelle note pagine 101 e 102 dell'edizione londinese del *Leviatano*<sup>62</sup>. L'ideatore del moderno concetto di stato ha chiara la distinzione giusromanistica tra *foedera* e *pacta*, che tanta fortuna aveva avuto nella politica di espansionismo della Repubblica romana, permettendo a quest'ultima di trasformarsi e concretizzarsi in un impero.

Se c'è lo Stato si possono stipulare *foedera*, ma se non è ancora chiaro il rapporto tra Governo e territorio e cioè l'accordo sul territorio di appartenenza e non

62. Cfr. Th. Hobbes, *Leviathan, or the Matter, Forme & Power of a Common-Wealth ecclesiastic and civil*, cit., pp. 102-103.

su territori che mai il popolo potrà sentire come suoi, prima cioè che la statualità si voglia dare una regola costituzionale, occorrono *pacta* di lungo termine, *pacta fidei*, fondati sulla fede, che mirino a evitare la continua «*violation of Faith*»<sup>63</sup>. Per la costruzione dello Stato, per la stipula del contratto di associazione, che fonda la società civile, Hobbes ha ben chiaro che non basta il *foedus*, stipulato dai Romani con i popoli più lontani, da tenere sì a loro vincolati ma solo giuridicamente, militarmente ed economicamente. Occorre invece il *pactum fidei*, stipulato fin dai primi anni della Repubblica con i Latini e poi con gli Italici. Quando Hobbes pensa allo Stato moderno come stato-creatura dell'individuo non si limita a risolvere il problema di togliere il potere alla città e all'associazione e consegnarlo nelle mani dell'*iperestes*o individuo moderno, figlio dell'umanesimo-rinascimento. Pensa, piuttosto, al di fuori dei percorsi squisitamente filosofici della distruzione dei medioevali concetti generali e astratti delle cose e della teoria della doppia verità umanistico-rinascimentale, a un'alternativa prettamente tecnico-politica del modello associativo pubblicistico. A un *plus* di politico. Non solo alla creazione della macchina-artificiale-stato, bensì alla prospettiva di una politicità soggettivata: la statualità, appunto.

E sarà, paradossalmente, proprio questa prospettiva e non lo Stato come soggetto giuridico-politico realistico, distruttore dei *nomina*, a sostituire, quale concetto generale e astratto della vita associata, i vecchi, desueti, *flatus vocis*. Agli universali come concetti generali e astratti di ogni sapere, potere e volere, si sostituisce, cioè, un concetto in grado di abbracciare tutta la vita dell'individuo europeo fino ad astringerlo in quella condizione totalitaria che sancirà, con le guerre della prima metà del XX secolo, la, almeno apparente, disgregazione dell'Europa degli Stati, nata dalla fine della Guerra dei trent'anni e dalla pace di Westfalia del 1648.

Il perire dell'Europa degli Stati, così come le multiformi ragioni caratterizzanti la dissoluzione dello Stato moderno<sup>64</sup>, non sono stati però sufficienti a determinare la fine della statualità. Lo si può cogliere proprio seguendo il percorso dello studio della ragion d'essere primigenia e fondativa dello Stato moderno.

63. Ivi, p. 103.

64. L'analisi più lucida sulle ragioni della dissoluzione dello Stato moderno è sicuramente nella critica di C. Schmitt all'opera di Th. Hobbes, cfr. C. Schmitt, *Scritti su Th. Hobbes*, Milano, 1986, in particolare, pp. 65-143. Cfr., anche, S. Cassese, *Oltre lo Stato*, cit.

Ernst Cassirer<sup>65</sup>, per esempio, ha ben evidenziato come l'elemento centrale della costruzione del concetto moderno di stato non sia nelle vicende giuridiche, sociologiche e ordinarie, ma piuttosto nella sua forte caratterizzazione antropologico-politico-simbolica, identificabile nell'ascendenza mitica e mitologica della filosofia occidentale, fin dall'opera platoniana. La statualità è, in effetti, momento mitologico-simbolico, permeato di idealità antropologica, idoneo a determinare la ragion d'essere della società civile, e non solo giuridica<sup>66</sup>. Non a caso, nella prospettiva della simbolica giuridica e politica, *Verfassunge Constitution* dovrebbero coesistere nel processo di costruzione dell'Europa, rappresentando, nella loro biunivocità, quell'androginità<sup>67</sup>, politico-normativo necessario e indispensabile alla coesistenza del popolo europeo sul suo territorio. Il concetto di *Verfassung* è il maschile, l'organismo politico-giuridico che si impone sulla società; la *Constitution* è il femminile, la società giuridica, che si esprime nella legislazione. Questo androginità soggettivo, proprio perché permeante la società come soggetto e non come oggetto, è tipico della statualità, le appartiene, e le appartiene soprattutto nel momento in cui essa mira ad avvalersi di una costituzione e, in quest'ultima, a manifestarsi.

Si potrà discutere della dissoluzione del concetto moderno di Stato, anche inteso come stato-costituzionale, si potrà discutere di federalismo o di ritorno alle confederazioni medievali, ma non si potrà negare, sul piano storico concreto, che i governanti politici europei, nel momento in cui hanno pensato di adottare per il territorio europeo un modello politico, dopo quello finanziario comune, hanno pensato decisamente di muoversi nell'ambito della prospettiva della statualità. Da un punto di vista non ideologico, il processo di unificazione politico-costituzionale<sup>68</sup> dell'Europa è sempre stato pensato secondo i puri

65. Cfr. E. Cassirer, *Il mito dello Stato*, cit.

66. Per ragioni di brevità, sul rapporto tra antropologia politica e sovranità giuridica all'interno della statualità, sono costretto a rimandare il lettore al mio *Sovranità e statualità. La sovranità come diritto fondamentale dell'individuo di fronte alla dissoluzione della statualità ed alla realtà fenomenica degli scambi politici*, nel volume collettaneo a cura di F.A. Cappelletti, Aa.Vv., *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, G. Giappichelli, Torino 2000.

67. Cfr. G.M. Chioldi, *Europa. Universalità e pluralismo delle culture*, cit. pp. 77-84.

68. U. De Siervo, *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, cit.; P. Ferrara, *Non di solo euro: la "filosofia politica" dell'Unione Europea*, cit. *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione dell'Europa*, a cura di S. Chignola e G. Duso, FrancoAngeli, Milano 2005; G. Mazzarita, *La Costituzione europea*, cit.; L. Albino, *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione europea: percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti*

canoni e caratteri della statualità, seppure si sia teso a negarlo ponendo in contrapposizione nazionalismo e federalismo, *rectius* tentando di ricondurre le tematiche nazionaliste nelle prospettive teoriche federaliste. Ma, in questo modo, si storna la questione, e perché la statualità, come si è cercato di argomentare, è estranea alla dialettica tra nazionalismo e federalismo, e perché la nazionalità non è la statualità, né fa la statualità, né tantomeno ha bisogno di darsi necessariamente una costituzione.

Ciò aveva compreso Camillo di Cavour. Ciò avevano capito tutti i teorici giuridico-politici del nostro novecento neoidealistico<sup>69</sup>, identificando e caratterizzando la forza fondativa del concetto di statualità rispetto a quello di nazionalità. L'Italia che «deve fare gli italiani» può porsi come lo stesso identico modello di quell'Europa che avrebbe dovuto fare gli europei, o gli europei non sarebbero stati tali. «Non è la nazionalità che crea lo Stato; ma lo Stato che crea (suggella e fa essere) la nazionalità»<sup>70</sup>.

A vent'anni dall'inizio del terzo millennio cristiano, il concetto politico di *statualità* si può ritenere divenuto di comune accezione anche tra economisti e giuristi tecnici. Purtroppo, la sua acquisizione nel lessico economico e giuridico è stata, per così dire, “tardiva”, specie in tema di unità europea. E, in effetti, lo si usa, pure se ormai acquisito al lessico degli studi in tema di Europa, soprattutto non tanto per proporre l'edificazione di una statualità europea, quanto per sancire una fine della statualità o confidare in una salvaguardia della statualità<sup>71</sup>. In realtà, la statualità è, dall'interno della teoria dello Stato,

normativi, cit.; S. Mangiameli, *La Costituzione europea*, in *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, cit.

69. Sul punto cfr. A. Del Noce, *Giovanni Gentile. Per un'interpretazione filosofica della storia contemporanea*, il Mulino, Bologna 1990.

70. Cfr. G. Gentile, *Genesi e struttura della società. Saggio di filosofia pratica*, Firenze, 1946, in *Opere*, pp. 88-89.

71. Cfr., per esempio, la gran parte dei saggi contenuti nell'interessantissimo volume, *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, a cura di A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold, Tomo IV, Aracne, Roma 2010; J. Mc Cormick, *The European Superpower*, Macmillan, London 2007; E. De Cristofaro, *Sovranità in frammenti. La semantica del poter in Michel Foucault e Niklas Luhmann*, Ombre corte, Verona 2007; L. Luther, *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, cit.; G. Amato, F. Fourquet, *Noi in bilico: inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Laterza, Bari 2005; U. Draetta, *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, in «Il Diritto dell'Unione europea», 3, 2004; L. Olivieri, *Sovranità popolare, sovranità e statualità tra Carta europea dei diritti e futuro dell'Europa*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1, 2004; R. Toniatti, *Forma di stato comunitario, sovranità e principio di sovranazionalità: una difficile sintesi*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 3, 2003; S. Andò, *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo: Malta*

proprio il concetto capace di contrapporsi al sovranismo<sup>72</sup>, di cui tanto si è cominciato a scrivere e discutere da qualche tempo.

L'esempio nodale è la decisione presa dalla Corte costituzionale tedesca il 12 settembre 2012. In quest'ultima si ritiene non sufficiente l'impegno assunto da uno Stato – sottoscrivendo un *Trattato* tra stati europei – a sostenere un qualsivoglia stato-membro. Si nega in tal modo valore alla firma del soggetto-stato, prodotto dalla *Constitution*. Il Governo cioè non è più vincolato all'impegno perché occorre comunque un'ulteriore approvazione del Parlamento tedesco, ovvero dei rappresentanti del popolo. La *Verfassung* viene considerata dalla Corte costituzionale tedesca nettamente prevalente rispetto alla *Constitution*. La Corte, ritenendo insuperabile, con la sua sentenza, l'*Obergrenze*, il limite di oneri finanziari eccedenti il capitale per il quale lo Stato si era impegnato nel trattato – cioè il limite finanziario di spesa fissato –, fa venire meno la vincolatività dell'impegno del Governo. Con l'assoggettare la decisione sul da farsi al Parlamento, se, da un lato si rafforza la statualità di ciascun Paese, dall'altro lato, si svuota di contenuti la possibile statualità europea. Rafforza la statualità del Paese, ma indebolisce la soggettività giuridico-politica dello Stato in quella nazione. E, soprattutto, indebolisce la statualità dell'Europa Unita, poiché nega la possibilità vincolante per ogni ipotesi costituzionale di integrazione possibile tra i Paesi d'Europa. In pratica, non permette giuridicamente un *foedus* tra gli Stati, ma, nemmeno, politicamente una *fides* tra gli Stati<sup>73</sup>. Nella decisione della Corte Suprema tedesca non può che facilmente riscontrarsi

come metafora, Cedam, Padova 2002; S. Della Valle, *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Cedam, Padova 2002.

72. Sul rapporto tra sovranismo e costruzione dell'Europa, cfr., per esempio, P. Viola, *L'Europa moderna. Storia di un'identità*, Einaudi, Torino 2004; É. Balibar, *Le radici culturali della Costituzione europea*, in «Lettera internazionale: rivista trimestrale europea», 119, 1, 2014; F. de Nardis, L. Alteri, *Tra federalismo e sovranismo: il movimento antiglobalistae l'Europa nel caso italiano e francese*, «La critica sociologica», 157, 2006, pp. 14-31. Sul sovranismo come questione giuridico-costituzionale e dottrina politica, cfr., per esempio, *ex multis*, cfr. G. Allegri, A. Sterpa, N. Viceconte, *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019; S. Cingari, *Appunti sulla crisi della democrazia in Italia*, «Democrazia e diritto»: LIV, 1, 2017, pp. 189 ss.; sul sovranismo come questione politica nel rapporto tra modernità, contemporaneità e post modernità, da ultimi, G. Tremonti, *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Solferino, Milano 2019; Aa.Vv., *Sovranismo. Le radici e il progetto*, a cura di G. Alemanno, Historica, Cesena 2019.

73. Cfr. P. Ridola, «Karlsruhelocuta causa finita?» *Il Bundes Verfassungs Gericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, cit. p. 3; anche con l'importante richiamo a S. Talmon, *Unter Vorbehalt*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 20 settembre 2012, p. 8.

il riconoscimento di un principio costituzionale elettoralistico<sup>74</sup>, a discapito della pensabilità di una statualità europea; la considerazione di un concetto di democrazia legato necessariamente allo Stato moderno e non a ulteriori aperture concettuali fondate sull'interrelazione delle decisioni tra stati.

Il concetto di statualità si pone, oggi, in pratica, rispetto alla vicenda dell'unità europea, come un Giano bifronte, una medaglia a due facce uguali, ma contrapposte. Da un lato, la statualità si mostra come l'unico modo di pensare l'unità europea, dall'altro lato, essa si manifesta come un limite insuperabile per gli Stati appartenenti all'Unione.

L'unità europea, fin dai primi passi mossi per realizzarla, avrebbe dovuto essere pensata come una forma possibile della statualità, come un meta-Stato moderno, semmai organizzato su basi federali, o, almeno, rapportato alle questioni del federalismo. Nella difficoltà di prospettare un *foedus* tra gli Stati europei, almeno la *fides* politica avrebbe dovuto essere considerata elemento indispensabile per l'integrazione tra i popoli dell'Unione. La scelta preferita è stata, invece, quella di fare riferimento concettuale di certo a un *foedus*, ma non a un *foedus* di tipo politico<sup>75</sup>, bensì di tipo finanziario-economico<sup>76</sup>.

La stipula del patto ha preso le mosse dalla prospettiva federalista trascurando la duplice idea dell'Europa. Questa prospettiva pattizia, alla fine, soltanto in buona parte realizzata – considerato quanto sta dimostrando la storia di questi ultimi tempi, riguardo alle decisioni politiche e giuridiche dei Paesi più forti sui più deboli e alla possibilità di liberarsi dalla scelta sottoscritta da parte dei Paesi non deboli – ha finito per dimostrarsi una scelta avulsa dalla considerazione storica e politica della coscienza sociale collettiva di tutti i popoli appartenenti all'Unione europea. Si è ragionato sull'Europa quasi volendo prescindere dalle conquiste della modernità. Queste ultime, con tutti i loro limiti concettuali, erano, però, penetrate nelle coscienze civiche e culturali dei

74. Cfr. *ivi*, pp. 5-6, anche con il richiamo a U. Wesel, *Der Gang nach Karlsruhe*, Blessing 2004, pp. 296 ss.

75. Sul punto, nell'amplissima bibliografia italiana, per la quale si rimanda il lettore all'esauritivo e completo lavoro del Center for the Study of Global Change, intitolato *Unione europea: una bibliografia di titoli italiani*, a cura di J. Sender e sotto la direzione di R. Goehlert, Indiana University, Bloomington, 2010, è interessante il volume unico pubblicato da «Il ponte». Cfr. *Dalla moneta alla costituzione. Storia e prospettive dell'integrazione europea (1979-2009)*, a cura di F. Masini, in «Il ponte», 5, 2009, pp. 1-157.

76. Cfr. G. Guarino, *Euro. Venti anni di depressione: 1992-2012*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 2, 2012, pp. 2-76. Pubblicato sul sito web della rivista.

cittadini degli Stati europei, le quali avrebbe dovuto essere preparate al sistema comune unitario. Di esse – la rete finanziaria ed economica non comunicativa<sup>77</sup> verso l'esterno, perché ristretta a sistemi di comunicazione tecnici e procedurali difficilmente trasmissibili alla comunità sociale – ha tenuto ben poco conto. La mancata considerazione della duplice idealità europea, in sede di fondazione della Comunità europea, di un così ben determinato ordito politico-concettuale fortemente presente nella collettività, ha prodotto una crisi assolutamente rilevante tra decisione politica e tutela delle istanze individuali. Quest'ultima è stata anche una delle cause fondamentali, in alcuni Paesi, come, per esempio, l'Italia, di una netta contrapposizione tra potere politico-economico-finanziario e Magistratura<sup>78</sup>.

Il caso dell'Italia, Paese mediterraneo, può porsi come la cartina di tornasole, idonea a spiegare, in termini politico-concettuali, la rilevanza del *deficit* di considerazione della statualità nel processo di unificazione europea, specie in considerazione del rapporto tra decisione politica e finanziaria e istanze possibili – non adeguatamente considerate – dei cittadini membri e dei gruppi di ciascuno dei singoli stati europei. Grande rilevanza e influsso ha avuto, infatti, sul popolo italiano – e non solo sul popolo italiano, tra quelli europei – l'idea della maturazione di un'età dei diritti<sup>79</sup>, giunta al suo compimento proprio perché in essa si sono pienamente realizzate alcune concettualizzazioni del pensiero politico introdotte dall'età moderna. Se l'età moderna ha prodotto e trasportato attraverso l'Europa, con la Rivoluzione francese, i principi giuridici della libertà, dell'uguaglianza, della fraternità, ma anche dello Stato di diritto, della certezza delle leggi, della neutralità della magistratura e così via, l'età contemporanea non può accontentarsi più di accettare tali principi come mere astrazioni giuridico-collettive e ne deve pretendere il riconoscimento

77. Per l'analisi della necessità di un rapporto comunicativo tra reti sociali e reti economiche, in grado di fare rilevare la difficoltà delle reti economiche di fronte ai processi di comunicazione democratica e sociale all'interno delle società complesse contemporanee sono imprescindibili gli studi di Manuel Castells. Cfr. M. Castells, *Comunicazione e potere*, Università Bocconi, Milano 2009; cfr., anche, s.a., *Saperi e poteri. Informazione e cultura nella network society. Una lezione di Manuel Castells*, Atti del convegno in per il ventennale di Egea, a cura di P. Corsi, Università Bocconi, Milano 2008.

78. Cfr. M.J. Sandel, *Giustizia. Il nostro bene comune*, Feltrinelli, Milano 2010; Aa.Vv., *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, a cura di E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti, Feltrinelli, Milano 1996; F. Cazzola, M. Morisi, *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politica nella prima repubblica*, Feltrinelli, Milano 1996.

79. Cfr. N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.

come diritti umani fondamentali, ovvero, tutelabili in assoluto, anche oltre la protezione per essi prevista dalle stesse leggi dei singoli ordinamenti giuridici statuali. È già dal punto di vista concettuale, quindi, che il contrasto tra diritti e leggi diventa forte e stridente, perché da esso si comprende fin troppo bene che l'età dei diritti è un'età successiva e distinta dall'età delle leggi. Se, da un lato, la Rivoluzione francese e lo Stato moderno si pongono come la madre e il padre dell'età dei diritti umani fondamentali, da un altro lato, questi ultimi vanno a contrapporsi ai primi, quali veri e propri Assalonne rispetto alla loro paternità. La legge moderna formale e lo Stato moderno giuspositivista e di diritto non possono sacrificare a nessuna ragione politica quei diritti, anzi debbono tutelarli anche contro i loro interessi – la loro ragion di stato – fino a poter dovere contraddirli. La questione, seppure su diverse fondamenta teorico-concettuali – ma sul tessuto comune di una globalità politico-sociale già presente in società più complesse e avanzate rispetto a quelle europee in quegli anni – affiora nell'ultimo ventennio del XX secolo proprio nei federalisti Stati Uniti d'America, quando la *Jurisprudence* harvardiana reclama la rilevanza di diritti *against the state*<sup>80</sup>.

Non a caso, perciò, a un certo punto del percorso verso l'unità europea, il processo di costituzionalizzazione politica, pervaso di istanze di tutela giuridica universale dell'individuo, per l'incapacità di comunicare al tessuto sociale sovranazionale, se va a modellare una *Constitution* o una *Verfassung*, in quanto privo di una direzione nel procedere verso lo Stato o verso la statualità, si scontra, storicamente e politicamente, con una ragion di statofinanziario-economica. I diritti individuali fondamentali vengono messi in discussione dalla

80. L'espressione è utilizzata nel volume ormai diventato un caposaldo della contemporanea concezione dell'interpretazione giuridica piuttosto che legale dei diritti fondamentali, diritti che conducono alla necessità di risolvere giuridicamente "casi difficili", in quanto fondati sul contrasto tra diritti degli individui da ritenersi assolutamente intangibile anche da parte degli Stati e dei Governi e i contenuti normativi delle leggi di quegli stessi Stati. Cfr. R. Dworkin, *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna, 1982. Il volume di Dworkin proseguiva e completava il percorso neocontrattualista fondato su una nuova equità sociale all'interno delle società complesse contemporanee già introdotto, a Harvard, John Rawls. Cfr. J. Rawls, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1971. Su come la questione sia di forte rilevanza ormai nella maggior parte del mondo e, in particolare modo, nei Paesi dell'America latina, mi sono soffermato di recente, riguardo alla recente costituzione cubana, nel mio *Sul giusto processo nel capitolo VI del Título V della Constitución de la República de Cuba*, in Aa.Vv., *Costituzione e diritto privato. Una riforma per Cuba*, a cura di A. Barengi, L.B. Pérez Gallardo, M. Proto, Editoriale scientifica, Napoli 2019, cui, per ragioni di brevità, mi permetto di rimandare il lettore.

forza politica delle decisioni necessitate dalle leggi di bilancio degli Stati. Le direttive comunitarie sulle leggi di bilancio, diventano presto un muro contro il pieno espletamento di diritti contrapposti per loro stessa natura alle leggi, in quanto propri di ciascun individuo, a prescindere dall'appartenenza di quest'ultimo a ciascuno degli Stati membri o alla stessa Comunità europea. Quest'ultima, in un simile congerie, non riesce a porsi né come federazione, né come stato, né come statualità, perché vive al suo interno il forte conflitto tra le limitazioni finanziarie ed economiche necessarie alla costruzione della casa comune e l'espansione dell'individualismo della modernità, portato alle sue più estreme conseguenze. I diritti non si fondano sul dovere quale loro corrispettivo, ma soltanto sulla loro costante e progressiva forza di espansione. L'Europa Unita non solo vive il rischio di un totale sfaldamento anche di fronte a crisi economiche non necessariamente interne al suo territorio, ma rischia addirittura la disgregazione dei suoi canali di trasmissione delle istanze democratiche, per la difficoltà di ciascun cittadino di accettare la limitazione di propri diritti individuali ritenuti ormai tutelabili anche al di là delle leggi ordinarie.

Tra le soluzioni possibili per la ricostruzione di un tessuto comune per l'Europa, quella di una più adeguata prospettazione teorica della questione dei diritti fondamentali dell'individuo, non solo dal punto di vista della giustiziabilità, quanto dal punto di vista della loro natura sostanziale e del loro fondamento, rintracciabile proprio nella tradizione cattolico-cristiana, sembra essere la non meno rilevante<sup>81</sup>. Nessuna operazione di ricostruzione del tessuto finanziario-economico o giuridico-costituzionale può forse permettere, oggi, un rilancio dell'Europa unita, quanto quella che si volga a un'adeguata rivisitazione concettuale della prospettiva dei diritti umani fondamentali<sup>82</sup>, da

81. F. D'Agostino, *Parole di giustizia*, Giappichelli, Torino 2006, in particolare, pp. 71-79. Cfr. anche, B. Bilotta, *Forme di giustizia tra mutamenti e conflitto sociale*, Giuffrè, Milano 2008; A. Scerbo, *Diritti. Procedure. Virtù*, Giappichelli, Torino 2005.

82. Sul rapporto tra diritti umani fondamentali e costruzione della casa comune europea, cfr., da ultimo, M.A. Quiroz Vitale, *Diritti umani e cultura giuridica*, Mimesis, Milano 2018, ma, anche, i saggi di P. Ridola, M. Siclari, S. Bartole, A. Baldassarre, G.F. Ferrari, in Aa.Vv., *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, Aracne, Roma 2010; J. Butler, O. de Schutter, *Binding the EU to International Human Rights Law*, «Yearbook of European Law», 2009; M. O'Boyle, J. Darcy, *The European Court of Human Rights*, «German Yearbook of International Law», 52, 2009; E. Decaux, *L'OSCE trenteans après l'acte final de Helsinki: sécurité coopérative et dimension humaine*, Pedone, Paris 2008; G. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli 2008; *A Europe of Rights: the Impact of the ECHR on National Legal Systems*, a cura di H. Keller e S. Sweet,

ricercare, però, tenendo conto della duplicità ideale dell'Europa. A qualunque soluzione argomentativo-teorica e pratica si voglia pervenire occorre premettere una nuova concettualizzazione sull'Europa. E la concettualizzazione è possibile soltanto se si prenda le mosse da due idee contrapposte. La tesi e l'antitesi necessarie sono nella duplice idealità originaria dell'Europa. La prospettiva dell'idea unificante, occorsa a fare da collante alla diaspora europea, provocata, da ultimo, dalla Seconda Guerra mondiale, non può, infatti, proporsi come sintesi concettuale *a priori*, perché finisce per trascurare, tanto dal punto di vista storico, quanto dal punto di vista politico e culturale, la direzione di senso di ciascuna delle due originarie idee d'Europa. Queste ultime vanno, invece, messe in dialettica tra loro per una sintesi concettuale possibile.

Il bisogno di ripensare concetti ormai inadeguati a una realtà non più caratterizzata dalla continua trasformazione unificante, prodotta dalla globalizzazione, ma, sempre più, trasformata dalla forza centrifuga del mutare costante degli assetti geopolitici, rende chiaro quanto il problema non sia più verificare soltanto se l'“Europa” – o cosa dell'“Europa”:

OUP, Oxford, 2008; L.R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, 19 EJIL 2008; F. Melià, *La protezione dei diritti umani nel Consiglio d'Europa ampliato*, «Rivista di studi politici internazionali», 2, 2008, pp. 216-227; C. Cartabia, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di C. Cartabia, il Mulino, Bologna 2007; V. Zagrebelsky, *Violazioni “strutturali” e convenzione europea dei diritti umani*, «Diritti umani e diritto internazionale», 3, 2007; s.a., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia*, Giuffrè, Milano 2007; C. Corradetti, *Human rights in Europe. Theory and practice*, Brossura, 2006; *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne. Protecting Human Rights: The European Perspective. Mélanges à la mémoire de studies in memory of Rolv Rysdal*, a cura di P. Mahone, Heymanns, Köln, 2006; S. Pannunzio, *I diritti fondamentali e le corti in Europa*, Jovene, Napoli 2005; G.M. Flick, *La globalizzazione dei diritti: il contributo dell'Europa dal mercato ai valori*, Piemme, Alessandria 2004; G. Comandè, *Diritto privato europeo e diritti fondamentali: saggi e ricerche*, Giappichelli, Torino 2004; A. Ferraro, *Costituzione europea e diritti fondamentali dell'uomo*, «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 3, 2004; S. Sciarra, *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di “soft law”*, «Quaderni costituzionali», 2, 2004; P. Pirrone, *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano 2004; A. Galassò, *Diritti fondamentali e multi etnicità: una ricerca per la Costituzione dell'Unione europea*, Flaccovio, Palermo 2003; S. Angioi, *Le dinamiche universalismo-regionalismo nei diritti umani e i loro riflessi sulle relazioni euromediterranee: quali prospettive per un dialogo tra Europa e mondo arabo?*, «Rivista internazionale dei diritti dell'uomo», cit., *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, 2 voll., a cura di M. Scudiero, Jovene, Napoli 2002. F. Bilancia, *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Giappichelli, Torino 2002; P. Caretti, *I diritti fondamentali, libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2002. A. Manzella, *Riscrivere i diritti in Europa: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contemporanea*, il Mulino, Bologna 2001.

1. possa rilevare come storia di un'idea<sup>83</sup>;
2. sia condensata e limitata a un'idealità non storicizzabile e cioè incapace di produrre effetti reali<sup>84</sup>;
1. sia ridotta ormai soltanto a principio formale, in senso kantiano, forse esclusivamente idoneo a salvarci dalla regressione<sup>85</sup>.

La consapevolezza culturale della duplice idea, intrinsecamente capace di cogliere la rilevanza marginale, a un livello politico-storico alto, della contrapposizione tra costruzione federale dell'Europa e istanze sovraniste, in favore della centralità necessaria di una statualità europea – che può permeare entrambe e di cui l'Europa non può fare a meno, perché sia data una possibilità alla propria sussistenza identitaria rispetto agli scenari internazionali mondiali –, apre una nuova strada possibile, all'inizio del secondo decennio del secondo millennio. La palingenesi possibile del percorso costruttivo – o ricostruttivo – dell'Europa Unita è, infatti, soltanto nell'inizio dell'epoca della sua concettualizzazione, quale realizzazione della sua idea astratta, proprio perché sintesi dialettica della contrapposizione tra le sue idealità.

### 3. Il diritto, la giustizia e le esigenze di sopravvivenza collettiva come momenti compositivi della necessità di politica

Il problema della gestione di un'emergenza pandemica oscilla e non può che risolversi nell'equilibrio possibile tra la sicurezza dei cittadini come controllo della diffusione della malattia e tutela della salute, da un lato, e la garanzia delle libertà e dei diritti individuali, dall'altro.

Nelle democrazie mature, quali sono gran parte delle democrazie del continente europeo può darsi per acquisito che le regole della maggioranza non siano di per sé sufficienti a garantire tutti i diritti e che, persino la democrazia, se si svuota di principi e si intensifica potenziandosi soltanto nelle sue metodologie e nelle sue dinamiche elettorali, può rischiare di diventare un

83. Cfr. C. Curcio, *Europa. Storia di un'idea*, ERI, Torino 1968; F. Chabod, *Storia dell'idea d'Europa*, cit.

84. Cfr. S. Zweig, *Appeal to European (in Italian)*, Skira, Milano 2015.

85. Cfr. H. Geiselberger, *The Great Regression*, Polity Press, London 2017.

sistema meramente totalitario, come tanta letteratura interprete del pensiero rousseauiano ha, per un lungo lasso temporale, sottolineato<sup>86</sup>.

Dal punto di vista giuridico, in grado di sfociare anche nella decisione giudiziaria, e di diventare questione giurisdizionale – che può riflettersi anche sulle vicende economiche socio-statali<sup>87</sup> –, rileva la possibilità di controllo, confronto e bilanciamento, tra i diritti di una maggioranza, consacrati in una legge dello Stato, da tutelarsi da parte del potere esecutivo e giudiziario, e i diritti delle minoranze, intesi come principi fondamentali giuridici, riguardanti regole di comune convivenza laica tra gli uomini e non soltanto regole morali, etiche o religiose, da tutelarsi a prescindere dalle leggi stesse. Di questo *genus* di diritti fa parte la *species*, molto declamata, ma poco conosciuta, dei diritti fondamentali<sup>88</sup>. La Mittleuropa, come l'Europa mediterranea, rispetto ad altri Paesi, non possono prescindere da una considerazione della pandemia a prescindere da una consapevolezza giuridica matura della questione dei diritti fondamentali, come questione di rilevanza non solo politologica, ma anche giuridico-giudiziaria; non dopo il recepimento nel proprio seno degli studi nordamericani sulla teoria dell'argomentazione, o argomentazionismo post hartiano e sull'interpretazionismo, della fine del secolo scorso, o *jurisprudence* harvardiana<sup>89</sup>, con l'acquisita, non solo dal punto di vista teorico, distinzio-

86. Per una bibliografia, necessariamente dimensionata, ma ragionata e direzionata, nell'ampia letteratura sul tema, che si confonde con l'ancora più ampia bibliografia sul concetto di democrazia, cfr. J.L. Talmon, *The origin of Totalitarian Democracy*, il Mulino, 1967; P. Riley, *The general will before Rousseau*, 1986, Milano 1995; R.A. Dahl, *Poliarchy: participation and Opposition in the political systems*, Milano 1997; E. Sciacca, *Interpretazione della democrazia*, Milano 1988; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995; G. Sartori, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano 2009 e, da ultimo, cfr., anche, Yascha Mounk, *The People vs. Democracy. Why your Freedom is in Danger and How to Save It?*, Milano 2018 e J. Brennan, *Against democracy*, Roma, 2018.

87. Si pensi, per essere estremamente esemplificativi, ma pragmaticamente convincenti, a processi che possono nascere da richieste risarcitorie di soggetti curati male a seguito della pandemia o da medici e personale sanitario danneggiati dall'assenza di opportuni accorgimenti tecnologici sul lavoro, cui è seguito il danno alla salute per causa di servizio.

88. Sulla teoria dei diritti umani in alternativa all'ampissima bibliografia che dovrebbe essere qui riportata, nella quale certamente risulterebbero importanti omissioni, si preferisce proporre un'opera introduttiva, utile ai fini del percorso indicato nel testo, soprattutto per l'opportuna distinzione che l'autore fa tra: diritti umani formalizzati, da formalizzare e non formalizzati. Cfr. G. Peces Barba, *Los derechos fundamentales*, Milano 1993. Per la prospettiva argomentazionista, cfr. R. Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Bologna 2012.

89. Nell'ampia bibliografia possibile, si possono scegliere alcuni volumi di indirizzo. Cfr. J.M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Bologna 1998; J. Rawls, *A Theory of Justice*, Milano 1982; R. Nozick, *Anarchy, State, and Utopia*, Firenze 1981; R.

ne tra i cosiddetti diritti della maggioranza e i diritti invece, da prendere sul serio<sup>90</sup>, seppure non scritti nelle leggi<sup>91</sup>. Vengono immediatamente in rilievo, infatti, riguardo alla gestione della pandemia, in Europa, per entrambe le idee d'Europa, le attualissime questioni giuridico-teoriche nate dalla polemica tra teorie dell'argomentazione, post gnoseologistiche e le teorie scettiche<sup>92</sup> dell'interpretazione giuridica, cioè quelle che riconoscono la possibilità del soggetto interpretante di produrre nuovo diritto – diffusesi dal *Common Law* degli ordinamenti insulari e poi propostesi negli ordinamenti continentali di *Civillaw* –, originate soprattutto dalla considerazione della differenza tra l'autorità della regola da cui partire per argomentare, e, invece, l'impronta della storia politica di una comunità scientifica, per una dottrina della lealtà e coerenza della decisione giurisprudenziale, non escludibile dal processo giurisdizionale.

Viene immediatamente in rilievo la necessità di contemperare, con l'esigenza della normazione sulle questioni pandemiche, il principio fondamentale del diritto per eccellenza, da porre più a monte di tutti gli altri, e cioè la: *Riserva statale di tutela giurisdizionale dei diritti*. Rileva, nell'odierna situazione pandemica, più che mai, l'individuazione dell'organo cui spetta il compito di valutare la razionalità e generalità di un principio di diritto; lo stabilire chi valuta e relaziona, nella razionalità ordinamentale, i diritti della maggioranza, e cioè le leggi dello Stato, con i diritti non espressamente riconosciuti nelle leggi, ma derivati da principi giuridici di valenza generalmente riconosciuta dalla comunità scientifica, giuridica, ma anche non giuridica, internazionale. Assume, alla luce dell'emergenza, un forte vigore la percezione, da parte della comunità scientifica come dei cittadini, che i principi, nelle situazioni di tutela di beni d'interesse sovraordinato alle leggi regolamentative, quali, per esempio, la salute, precedano decisamente le norme, le quali possono solo consacrarli autoritativamente, ma non certo essere la causa della loro sussistenza. Nell'emergenza

Dworkin, *Taking rights seriously*, Bologna 1982. Sul tema è utile E. Pattaro (a cura di), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht, 2005-2016.

90. Sul neocontrattualismo americano, specie sul rapporto tra la filosofia di Rawls e Buchanan, cfr., anche, A. Scerbo, *Prospettive di filosofia del diritto del nostro tempo*, Giappichelli, Torino 2010.

91. Da ultimo, si segnala, sul processo di costruzione sociologica di norme legali nuove a partire proprio dai diritti umani, nel senso proposto nel testo, M.A. Quiroz Vitale, *Diritti umani e cultura giuridica*, Milano 2018.

92. Per un'esauritiva distinzione semantica tra teorie gnoseologistiche e teorie scettiche dell'interpretazione, cfr. R. Guastini, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Milano 2004.

non basta ritenere, per esempio, che il principio di uguaglianza possa trovare fondamento, nella sua valenza performativa e vincolante, esclusivamente nell'emanazione della nostra carta costituzionale del 1948. L'art. 3 della nostra Costituzione è norma regolativa e non certo costitutiva<sup>93</sup>.

Non sorprenderebbe, in questa direzione, che per risolvere le questioni attinenti al rapporto tra pandemia/salute/libertà tutta l'Unione europea, decidesse di rinunciare ai riti giurisdizionali previsti dalle leggi dei singoli stati come riti ordinari e lasciasse almeno al cittadino il potere di utilizzare riti alternativi per risolvere le proprie questioni giuridiche, attinenti a diritti anche non riconosciuti dalle leggi statali<sup>94</sup>. Il problema della legge come diritto della maggioranza, che non deve, però, escludere la possibilità di un cittadino di vedere tutelare il proprio diritto, fondato su un principio giuridico riconosciuto, da difendere anche rispetto alla legge stessa, è fortemente sentito da un'interpretazione delle questioni possibili, e da potere presumere come insorgenti, a seguito della gestione politico-sanitaria della pandemia da Covid-19.

Dal punto di vista giuridico/giurisdizionale, la duplice idea dell'Europa finirebbe, perciò, probabilmente per convergere, come soluzione delle giuste scelte per la gestione della crisi sistemica provocata dalla pandemia, sul cosiddetto giusto processo<sup>95</sup>, quale forma di tutela possibile di diritti anche *against the State* e *against the Laws*, manifestando *in concreto*, dopo averlo fatto *in abstracto*, la recezione di tutta l'onda di quelle teorie giuridiche neocontrattualiste nordamericane, che erano state in grado di sostituire, almeno teoricamente, alla

93. Cfr. A.G. Conte, *Filosofia del linguaggio normativo, Studi (1965-2001)*, voll. 1-3, Torino, 2002. Va ascritto ad A.G. Conte il merito di avere, sul piano logico-formale, spiegato in maniera esaustiva il rapporto interno al concetto di regola, tra regola che pone il principio e regola che invece lo sussume per prospettarlo giuridicamente. La teoria contiana nata per giustificare la direzione di senso della norma giuridica, nel territorio del linguaggio giuridico-analitico, può, *cum grano salis*, essere mutuata a contrario per spiegare e definire la possibilità che il bilanciamento di norme e principi non passi soltanto per la considerazione di rapporti tra regole costitutive o connotative, ma tenga anche conto di regole regolative o denotative, nel prioritario interesse giuridico-politico alla giustizia sociale e al rispetto della democrazia come principio e non solo come metodo.

94. Sui riti alternativi come problema sociologico nella dimensione del giusto processo, sono utili, nella direzione di senso del testo, gli studi di A. Scerbo, *Diritti. Procedure. Virtù*, Torino, 2005 e B.M. Bilotta, *Forme di giustizia tra mutamenti e conflitto sociale*, Milano 2008.

95. F. Petrillo, *Sul giusto processo nel capitolo VI del Titolo V della Costituzione de la Republica de Cuba*, in F. Petrillo, A. Barengi L.B. Pérez Gallardo, M. Proto (a cura di), *Costituzione e diritto privato. Una riforma per Cuba*, vol. U, p. 503-512, Editoriale scientifica, Napoli, 2019; s.a., *Verità e validità tra interpretazione giuridica e letteraria*, in «Annali dell'Università del Molise», 20, 2019, pp. 341-359.

costruzione dello Stato fondata sull'attribuzione del potere politico, una prospettiva della statualità come redistribuzione possibile della giustizia, mediante la garanzia delle procedure giuridiche, ribellione possibile contro una ricchezza estremizzata oltre ogni limite, non più in grado di garantire in alcun modo, nella fattualità politica, rispetto allo stesso utilitarismo anglosassone, la felicità possibile nel maggior numero di persone dopo un evento disastroso per la salute collettiva. Il tutto con almeno ipotetica garanzia di un riequilibrio distributivo, non solo latamente economico, ma, primariamente, oltre che peculiarmente, giuridico, fondato sulla scelta giurisprudenziale non più vincolata a muovere pur sempre ed esclusivamente da una regola di tipo costitutivo-autoritativo per potere applicare e/o tutelare, *in concreto*, un principio<sup>96</sup>.

Nel rapporto tra diritto della maggioranza (legge) e diritto universale, anche delle minoranze (principio), la forma del diritto, per esempio la disposizione di legge, non può essere emanata soltanto a tutela della ragion di stato. Una volontà sovrana non può prescindere dai diritti individuali e da quelli sociali, altrimenti non sarà una volontà democratica riconosciuta e riconoscibile dagli individui nel mondo globale.

Nemmeno una forte democrazia può tenere in vita le sue regole formali se i diritti universali – dell'uomo in quanto tale – e sociali – del cittadino in quanto tale – vengono reclamati. Le regole vanno, all'inverso, modulate sulle esigenze sociali e il diritto deve mettere a disposizione tutti i suoi strumenti; ovvero non solo nuove regole (disposizioni o principi), ma anche correzioni giuridico-interpretative delle vecchie regole, metodi interpretativi in grado di garantire se non la verità dell'esito ermeneutico, almeno la regolarità e la certezza del metodo di giudizio nei confronti di tutti in maniera uguale.

La sovranità politica è autorità prima che legalità<sup>97</sup>, e l'autorità non è altro che il riconoscimento di un rapporto costante tra l'autorevolezza di chi la esercita e il sentirsi garantiti da parte di coloro sui quali si fa valere (rispetto); riconoscimento collettivo del metodo giuridico di applicazione del diritto piuttosto che della regola legale da applicarsi. In società complesse e multirazziali, è certamente preferibile la mediazione al processo politico decisionale, anche equitativo – purché garantita da un metodo certo –, in alternativa al ricorso

96. Cfr. E. Omaggio, *Saggi sullo Stato costituzionale*, Torino 2015.

97. A. Passerin d'Entreves, *La dottrina dello Stato*, Torino 1970.

alla paura, volto a evitare ogni forma di contemperamento possibile degli interessi in gioco tra potere politico e suddito, con la de-politicizzazione del cittadino e la trasformazione del rispetto in obbedienza; dell'autorevolezza – di cui dev'essere pregna l'autorità – in potere indiscusso (Agamben).

I problemi giuridici dello Stato di sicurezza, come quelli originati dalla contrapposizione politica alla pandemia, trovano soluzioni possibili non solo nella fissazione di nuove regole tendenti alla riduzione di spazi di libertà pubblica e privata del cittadino, ma nell'ideazione di criteri metodologici di giudizio in grado di contemperare le esigenze della comunità con quelle dell'eterogeneità soggettiva, giuridica e politica, propria delle odierne società complesse, per la difficoltà oggettiva del rapporto tra comunità sociale e varietà delle singole soggettività. Non sorga dubbio, però, sulla necessità che la scelta e fissazione di questi criteri non è un problema burocratico. È una questione politica.

## Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv., *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, a cura di E. Pattaro, Dordrecht 2005-2016.
- Aa.Vv., *Costituzione e diritto privato. Una riforma per Cuba*, a cura di A. Barengli, Editoriale scientifica, Napoli 2019.
- Aa.Vv., *Diritti umani e sovranità. Per una ridefinizione del politico*, Giappichelli, Torino 2000.
- Aa.Vv., *Il diritto tra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angelo Antonio Cervati*, Aracne, Roma 2010.
- Aa.Vv., *Governo dei giudici. La magistratura tra diritto e politica*, a cura di E. Bruti Liberati, A. Ceretti, A. Giasanti, Feltrinelli, Milano 1996.
- Aa.Vv., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione europea*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, a cura di C. Cartabia, il Mulino, Bologna 2007.
- Aa.Vv., *Sovranismo. Le radici e il progetto*, a cura di G. Alemanno, Historica, Cesena 2019.
- Aa.Vv., *Sui concetti giuridici e politici della Costituzione dell'Europa*, a cura di S. Chignola e G. Duso, FrancoAngeli, Milano 2005.
- Abulafia D., *Il grande mare. Storia del Mediterraneo*, Mondadori, Milano 2013.
- Alexy R., *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna 2012.

- Allegri G., Sterpa A., Viceconte N., *Questioni costituzionali al tempo del populismo e del sovranismo*, Editoriale scientifica, Napoli 2019.
- Allen J.W., *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*, London 1964.
- Albino L., *La progressiva costituzionalizzazione dell'Unione europea: percorsi e processi tra ipotesi costituenti e consolidamenti normativi*, Giappichelli, Torino 2005.
- Amato G., *La burocrazia nei processi decisionali*, «Rivista di diritto pubblico», 1975.
- Amato G., Fourquet F., *Noi in bilico: inquietudini e speranze di un cittadino europeo*, Laterza, Bari 2005.
- Amirante C., *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Giappichelli, Torino 2011.
- Andò S., *Il declino della neutralità nell'attuale fase del costituzionalismo europeo: Malta come metafora*, Cedam, Padova 2002.
- Armellini P., Pisa Beatrice Cotta G., *Globalizzazione, federalismo e cittadinanza europea. Politica e storia*, FrancoAngeli, Milano 2007.
- Balibar É., *Le radici culturali della Costituzione europea*, in «Lettera internazionale: rivista trimestrale europea», 119, 1, 2014.
- Bilancia F., *I diritti fondamentali come conquiste sovrastatali di civiltà. Il diritto di proprietà nella CEDU*, Giappichelli, Torino 2002.
- Bilotta B., *Forme di giustizia tra mutamento e conflitto sociale*, Giuffrè, Milano 2008.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984.
- Bobbio N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990.
- Braccesi G., *Giulia, la figlia di Augusto*, Laterza, Roma-Bari 2012.
- Braudel E., *Il Mediterraneo. Lo spazio, la storia, gli uomini, le tradizioni*, Bompiani, Milano 2002.
- Brennan J., *Contro la democrazia*, Roma 2018.
- Brunner O., *Terra e potere. Strutture pre-statali e pre-moderne nella storia costituzionale dell'Austria medioevale*, Milano 1983.
- Buchanan J.M., Tullock G., *Il calcolo del consenso*, Bologna 1998.
- Butler J., de Schutter O., *Binding the EU to International Human Rights Law*, «Yearbook of European Law», 2009.
- Caretti P., *I diritti fondamentali, libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino 2002.
- Chabod B., *Storia dell'idea dell'Europa*, Laterza, Roma-Bari 1961.
- Cazzola F., Morisi M., *La mutua diffidenza. Il reciproco controllo tra magistrati e politica nella prima repubblica*, Feltrinelli, Milano 1996.

- Cingari S., *Appunti sulla crisi della democrazia in Italia*, «Democrazia e diritto», LIV, 1, 2017.
- Cassese S., *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- Cassirer E., *Il mito dello Stato*, La Nuova Italia, Firenze 1961.
- Cattaneo C., *Stati uniti d'Italia: scritti sul federalismo democratico*, Donzelli, Roma 2010.
- Castells M., *Saperi e poteri. Informazione e cultura nella network society. Una lezione di Manuel Castells*, Università Bocconi, Milano 2008.
- Castells M., *Comunicazione e potere*, Università Bocconi, Milano 2009.
- Chinnici G., Di Giovanni R., *Il clientelismo tra realtà sociale e vita quotidiana*, in «Sociologia del diritto», n. 1, 1985.
- Chiodi G.M., *Europa. Universalità e pluralismo delle culture*, il Mulino, Bologna 2002.
- Comandè G., *Diritto privato europeo e diritti fondamentali: saggi e ricerche*, Giappichelli, Torino 2004.
- Comte A., *Corso di filosofia positiva*, Utet, Torino 1979.
- Conte A.G., *Filosofia del linguaggio normativo, Studi (1965-2001)*, voll. 1-3, Torino 2002.
- Cotturri G., *Potere sussidiario: sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Carocci, Roma 2001.
- Curcio C., *Europa. Storia di un'idea*, ERI, Torino 1968.
- D'Agostino F., *Parole di giustizia*, Giappichelli, Torino 2006.
- D'avack L., *Ordine e rivoluzione: un conflitto ideologico nell'Inghilterra tudoriana (1529-1558)*, in *Liber amicorum in onore di V. Frosini*, Giuffrè, Milano 1998.
- Dahl R.A., *Poliarchia: partecipazione e opposizione nel sistema politico*, Milano 1997.
- Dahrendorf R., *La libertà che cambia*, Laterza, Bari 1981.
- Decaux E., *L'OSCE trenteans après l'acte final de Helsinki: sécurité coopérative et dimension humaine*, Pedone, Paris 2008.
- De Cristofaro E., *Sovranità in frammenti. La semantica del poter in Michel Foucault e Niklas Luhmann*, Ombre corte, Verona 2007.
- De Nardis F., Altieri L., *Tra federalismo e sovranismo: il movimento antiglobalista e l'Europa nel caso italiano e francese*, «La Critica Sociologica», 2006.
- Del Noce A., *Giovanni Gentile. Per un'interpretazione filosofica della storia contemporanea*, il Mulino, Bologna 1990.
- Della Valle S., *Una Costituzione senza popolo? La Costituzione europea alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Cedam, Padova 2002.
- De Siervo U., *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, il Mulino, Bologna 2001.

- Draetta U., *La Costituzione europea e il nodo della sovranità nazionale*, «Il Diritto dell'Unione europea», 3, 2004.
- Dworkin R., *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna 1982.
- Easton D., *L'analisi sistemica della politica*, Marietti, Casale Monferrato 1984.
- Ferrara P., *Non di solo euro: la "filosofia politica" dell'Unione Europea*, Città Nuova, Roma 2002.
- Ferraro A., *Costituzione europea e diritti fondamentali dell'uomo*, «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», 3, 2004.
- Ferrarotti F., *L'Europa al bivio*, Solfanelli, Chieti 2013.
- Fioravanti M., *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Giuffrè, Milano 1979.
- Fioravanti M., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano 2001.
- Filck G.M., *La globalizzazione dei diritti: il contributo dell'Europa dal mercato ai valori*, Piemme, Alessandria 2004.
- Galasso A., *Diritti fondamentali e multietnicità: una ricerca per la Costituzione dell'Unione europea*, Flaccovio, Palermo 2003.
- Gentile G., *Genesi e struttura della società. Saggio di filosofia pratica*, Firenze 1946.
- Geiselberger H., *The Great Regression*, Polity Press, London 2017.
- Gerber C.F., *Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 1971.
- Giannini M.S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 1982.
- Grossi P., *Il dominio e le cose. Percezioni medioevali e moderne dei diritti reali*, Giuffrè, Milano 1992.
- Guarino G., *Euro. Venti anni di depressione: 1992-2012*, in «Nomos. Le attualità del diritto», 2, 2012, pp. 2-76.
- Häberle P., *Europäische Verfassungslehre*, Nomos, Baden Baden 2009.
- Hardt M., Negri A., *Impero. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano 2002.
- Hegel G.W.F., *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Bari 1987.
- Helfer L.R., *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, 19 EJIL, 2008.
- Hobbes TH., *Leviathan*, London 1651.
- Holborn H., *Storia della Germania moderna*, Milano 1973.
- Iannone R., *Unità di cultura e di costituzione in Europa. Storia e attualità europea nel pensiero di Werner Sombart*, «Rivista di studi politici», 4, 2011, pp. 127-138.
- Irti N., *Società civile. Elementi per un'analisi del diritto privato*, Giuffrè, Milano 1992.

- Kaiser J., *Politica regionale nel sistema federale. Confronto tra Stato federale e Comunità europea*, in *Interventi comunitari nelle aree depresse e nel Mezzogiorno di Italia*, Jovene, Napoli 1982.
- La Torre M., “*Nos Europaei*”. *L'Europa come volontà e rappresentazione*, «Rivista di filosofia del diritto», 2019, numero speciale.
- Luther J., *Europa constituenda. Studi di diritto, politica e cultura costituzionale*, Giappicchelli, Torino 2007.
- Maccormick J., *The European Superpower*, Macmillan, London 2007.
- Maccormick N., *La sovranità in discussione. Diritto, Stato e Nazione nel “commonwealth europeo”*, il Mulino, Bologna 2007.
- Mangiameli S., *La Costituzione europea*, in *Il diritto tra interpretazione e storia*, in *Liber amicorum in onore di A.A. Cervati*, Aracne, Roma 2010.
- Manzella A., *Riscrivere i diritti in Europa: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contemporanea*, il Mulino, Bologna 2001.
- Mazzarita C., *La Costituzione europea*, Laterza, Roma-Bari 2006.
- Meliadò E., *La protezione dei diritti umani nel Consiglio d'Europa ampliato*, «Rivista di studi politici internazionali», 2, 2008, pp. 216-227.
- Milenkovic M., *European Union and legal reform 2012*, CluebBologna 2013.
- Mollat du Jourdin M., *L'Europa e il mare*, Laterza, Roma-Bari 1993.
- Mounk Y., *Popolo vs democrazia. Perché la libertà è un pericolo e come salvarla*, Milano 2018.
- Mueller S., *Federalism and the Concept of Political Territoriality*, «L'Europe en Formation», 2012, 1, n. 363.
- Mueller S., *Per governare insieme: il federalismo come metodo*, Cedam, Padova 2011.
- Nozick R., *Anarchia, Stato e utopia*, Firenze 1981.
- O'Boyle M., Darcy J., *The European Court of Human Rights*, «German Yearbook of International Law», 52, 2009.
- Odysseos L., Petitto F., *The International Political Thought of Carl Schmitt*, Routledge, London 2007.
- Olivieri L., *Sovranità popolare, sovranità e statualità tra Carta europea dei diritti e futuro dell'Europa*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1, 2004.
- Omaggio E., *Saggi sullo Stato costituzionale*, Torino 2015.
- Pannunzio S., *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Jovene, Napoli 2005.
- Passerin D'Éntreves A., *La dottrina dello Stato*, Torino 1970.

- Pellegrino G., *Fabbrica della felicità. Psicologia, etica e liberalismo in Jeremy Bentham*, Liguori, Napoli 2011.
- Pepe A., *L'Unione europea. Sovranità e statualità*, «Quaderni di scienza politica», 14, fascicolo 2, 2007, pp. 307-330.
- Petrillo F., *Europa senza statualità*, Solfanelli, Chieti 2013.
- Petrillo F., *L'interpretazione della costituzione tra positivismo giuridico della modernità e stato di sicurezza*, «Società e diritti», 2, 2016, pp.138-163.
- Pirrone P., *L'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano 2004.
- Sciarra A., *La costituzionalizzazione dell'Europa Sociale. Diritti fondamentali e procedure di "soft law"*, «Quaderni costituzionali», 2, 2004.
- Peces Barba G., *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano 1993.
- Popitz H., *Fenomenologia del potere. Autorità, dominio, violenza, tecnica*, il Mulino, Bologna 1990.
- Quiroz Vitale M.A., *Diritti umani e cultura giuridica*, Mimesis, Milano 2018.
- Raimondi G., *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Editoriale scientifica, Napoli 2008.
- Rawls J., *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano 1971.
- Ridola P., "Karlsruhe locuta causa finita?" *Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa*, «Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico, italiano, comunitario e comparato», 18, 2012, 26 settembre, p. 2.
- Riley P., *La volontà generale prima di Rousseau*, Milano 1995.
- Ritter G.H., *Il volto demoniaco del potere*, il Mulino, Bologna 1958.
- Rosenberg H., *Zur geschichteder Hegelauffassung*, in «Politische Denkstromungenim deutschen Vormärz», 1972.
- Samek Lodovici G., *L'utilità del bene. Jeremy Bentham, l'utilitarismo e il consequenzialismo*, Vita e pensiero, Roma 2004.
- Sandel M.J., *Giustizia. Il nostro bene comune*, Feltrinelli, Milano 2010.
- Sartori G., *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano 2009.
- Schmitt C., *Scritti su Th. Hobbes*, Milano 1986.
- Schmitt C., *Il nomos della terra*, Adelphi, Milano 1991.
- Sciaccia E., *Interpretazione della democrazia*, Milano 1988.
- Scerbo A., *Diritti. Procedure. Virtù*, Giappichelli, Torino 2005.
- Scerbo A., *Prospettive di filosofia del diritto del nostro tempo*, Giappichelli, Torino 2010.

- Spataro A., Khader B., *Il Mediterraneo. Popoli e risorse verso uno spazio economico comune*, Edizioni associate, Roma 1993.
- Talmon J.L., *The origin of Totalitarian Democracy*, il Mulino, Bologna 1967.
- Talmon S., *Unter Vorbehalt*, «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 20, settembre 2012, p. 8.
- Teubner G., *Aspetti, limiti, alternative della legificazione*, in «Sociologia del diritto», 1, 1985.
- Teubner G., *Evoluzione giuridica e autopoiesi*, in «Sociologia del diritto», 2-3, 1986.
- Tomeo V., *Il diritto come struttura del conflitto. Un'analisi sociologica*, FrancoAngeli, Milano 1981.
- Toniatti R., *Forma di stato comunitario, sovranità e principio di sovranazionalità: una difficile sintesi*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 3, 2003.
- Tremonti G., *Le tre profezie. Appunti per il futuro*, Solferino, Milano 2019.
- Tricoli G., *Monografia per le isole del gruppo ponziano*, Ultima spiaggia, Napoli 2011, p. 44.
- Thürke Ch., *Violenza e tabù*, Garzanti, Milano 1991.
- Vasoli C., *Armonia e giustizia. Studi sulle idee filosofiche di Jean Bodin*, Olschki, Firenze 2008.
- Viola P., *L'Europa moderna. Storia di un'identità*, Einaudi, Torino 2004.
- Weber M., *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano 1961.
- Weber M., *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Sansoni, Firenze 1991.
- Wesel U., *Der Gang nach Karlsruhe*, Blessing 2004.
- Zagrebelski V., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia*, Giuffrè, Milano 2007.
- Zanghì C., *Istituzioni di diritto dell'Unione europea. Verso una Costituzione europea*, Giappichelli, Giappichelli, Torino 2005.
- Zweig S., *Appeal to European (in Italian)*, Skira, Milano 2015.