

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | nn. 1-2 gennaio/agosto 2018

1-2

Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea

SUDEUROPA

Quadrimestrale di civiltà e cultura europea

Seconda serie – Anno di fondazione 1978 | ISSN 2532-0297 | n. 1-2 gennaio/agosto 2018

1-2

**Centro di documentazione europea
Istituto Superiore Europeo di Studi Politici
Rete dei CDE della Commissione europea**

Direttore responsabile

Daniele M. CANANZI

Comitato scientifico

Daniele M. CANANZI (Un. Sapienza, ISESP), Raffaele CANANZI (ISESP), Felice COSTABILE (Un. Mediterranea), Gabriella COTTA (Un. Sapienza), Giovanni D'AMICO (Un. Mediterranea), Nico D'ASCOLA (Un. Mediterranea), Faustino DE GREGORIO (Un. Mediterranea), Luigi DI SANTO (Un. Cassino), Massimiliano FERRARA (Un. Mediterranea, CRIOS-Bocconi), Fabio FRANCESCHI (Un. Sapienza), Attilio GORASSINI (Un. Mediterranea), Marina MANCINI (Un. Mediterranea), Francesco MANGANARO (Un. Mediterranea), Marco MASCIA (Un. Padova), Francesco MERCADANTE (Un. Sapienza), † Antonio PAPISCA (Un. Padova, ISESP), Giuseppe PIZZONIA (Un. Mediterranea), Antonio PUNZI (Un. Luiss di Roma), Carmela SALAZAR (Un. Mediterranea), Giuseppe TROPEA (Un. Mediterranea), Giuseppe VERDIRAME (ISESP).

Comitato redazionale

Debora BELLOCCO (Un. Mediterranea), Pietro DE PERINI (Un. Padova), Andrea MASTROPIETRO (Un. Mediterranea), Roberto MAVILIA (ICRIOS-Un. Bocconi), Maria Giovanna MEDURI (Un. Mediterranea), Serena MINNELLA (Un. Mediterranea), Patrizia MORELLO (Un. Mediterranea), Claudia PIVIDORI (Un. Padova), Irene SIGISMONDI (Un. Sapienza), Ettore SQUILLACE (Un. Mediterranea), Gianluca TRACUZZI (Un. Lum), Angelo FERRARO VIGLIANISI (Un. Mediterranea).

Direzione, redazione e amministrazione di SUDEUROPA sono presso l'ISESP – Istituto superiore europeo di studi politici, proprietario della testata, Via Torrione, 101/F – 89127 Reggio Calabria; email cde@isesp.eu, sito internet www.isesp.eu



via dei Tre Mulini, 14
89124 Reggio Calabria www.laruffaeditore.it
tel.: 0965.814954 segreteria@laruffaeditore.it

La casa editrice Laruffa cura l'edizione, la stampa e la distribuzione.

Registrato presso il Tribunale di Reggio Calabria, n. 7 del 10/11/2016
ISSN 2532-0297

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

La rivista è pubblicata dal *Centro di documentazione europea* dell'ISESP e fa parte delle pubblicazioni della rete CDE della Commissione europea.



SUDEUROPA viene realizzata anche con il contributo scientifico di



Università degli Studi
Mediterranea
di Reggio Calabria

Osservatorio Politiche Pubbliche
per le Autonomie



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Centro di Ateneo
per i Diritti umani



LUISS Guido
Carli
LIBERA UNIVERSITÀ INTERNAZIONALE DEGLI STUDI SOCIALI



Università Commerciale
Luigi Bocconi

CRIOS. Center for Research
Innovation Organization and Strategy

SOMMARIO

7 EDITORIALE

D. M. CANANZI, *Il vento dell'Est che corrode l'Europa*

13 DIRITTI UMANI OGGI

15 C. PIVIDORI, P. DE PERINI, *Il punto sui diritti umani*

23 B. GORNATI, *The EU sovereignty on CSFP Matters in the light of Human Rights Protection Obligations: What balance?*

45 ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

47 F. FORTE, *Röpke and Einaudi. From the Civitas of Person to the idea of Europe*

65 P. BELLINI, *Le radici culturali e religiose della identità europea*

97 LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

99 R. RAZZANTE, *Finanziamento del terrorismo e crimine organizzato. L'intreccio perverso*

107 OSSERVATORIO SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

109 F. MANGANARO, *Risvegliare le autonomie locali*

117 FOCUS SU NORMAZIONE E PRASSI INTERNAZIONALE

119 M. MESSINA, *La direttiva 38/2004 si applica per analogia non solo ai cittadini dell'Unione "rimpatrianti" ed ai loro "familiari", ma anche ai partner con cui abbiano una relazione stabile debitamente attestata: Commento alla sentenza Banger*

129 CRITERI EDITORIALI E NORME REDAZIONALI

EDITORIALE

Il vento dell'Est che corrode l'Europa

Daniele M. Cananzi

Sono anni complicati quelli che viviamo. Nonostante la crisi economica sia oramai alle spalle, i suoi effetti e le situazioni pregresse che comunque questa ha avuto il potere di accentuare e portare allo scoperto spiegano ancora notevoli riverberi coi quali dovremo fare i conti nel presente e anche nel prossimo futuro. A dimostrazione e opportuna conferma che l'economia non è l'unico fenomeno determinante nella società complessa.

Per quanto attiene all'Unione europea, in tanti profilano la resa dei conti delineandone l'orizzonte temporale 2018-2019. Una resa dei conti, preparata nel 2018 e da fare culminare con le elezioni europee del 2019, spesso descritta come un'alternativa secca tra "Europa sì" ed "Europa no".

Forse però la realtà è più complessa, proprio come la società coinvolta, e, mi sembra, anche più radicale rispetto ad una alternativa tra corni troppo semplicisticamente estremi.

Se la vera alternativa fosse tra ritornare agli Stati nazionali o conservare l'Unione europea, in fondo, saremmo davanti ad una 'non scelta' perché il ritorno indietro non è (e non può essere) da nessuno realmente desiderato. Si tratterebbe, gattopardianamente, di inneggiare al cambiamento per non cambiare proprio nulla. Davvero si può pensare di ritornare con le lancette alla grande Francia, all'irresistibile Germania? Davvero i populistici europei possono pensare un'Ungheria, una Polonia, un'Italia, un'Austria – solo per indicare quattro casi – che fuori dalle garanzie e dalle risorse dell'UE possano rimanere semplicemente e singolarmente Stati sovrani?

Ho l'impressione che – al di là degli slogan e delle posizioni tattiche – l'alternativa sia ben più radicale e il rischio più concreto.

Spira oramai un 'vento dell'Est' che non mi sembra orientato alla

cancellazione ma alla trasformazione, questo sì, dell'Unione europea in qualche cosa di differente. L'alternativa è tra una Unione fondata sui principi e sulle idee attuali – quelle maturate nel dopoguerra e che sono state portate avanti a strattoni ma con progressività dai Trattati di Roma in poi – e una Unione che si riconosce a pieno in una relazione funzionale inter-statale dalla struttura più semplificata nelle forme e nelle linee di azione ma mossa da intenzioni fortemente individualistiche.

Un vento dell'Est, rappresentato da quella che nominerei 'opzione Visegrad', che va a corrodere lo spirito del progetto dell'UE e a *modificarne geneticamente* l'intera struttura in quei pilastri che ne costituiscono i punti di originalità, se non di orgoglio: giuridico, sociale, politico.

E perché dovrebbe preoccupare così tanto l'opzione (per altro non corrispondente al noto 'Gruppo di Visegrad')?

Innanzitutto perché è insidiosa e misconoscente. Non propone una svolta autoritaria, non ritiene che la democrazia sia da sostituire con altre forme di governo ma, al contrario, con lo strumentario populista cavalca la democrazia (diretta e direttissima pur se illiberale e proprio perché illiberale); seda il popolo e i popoli (intendendoli e idealizzandoli come unità coerenti e coese) illudendoli di una vana primazia; sventola la bandiera – sempre eccitante per le masse – della libertà e della sovranità identitaria all'insegna del superamento dei partiti politici e del leaderismo organizzato tecno-socialmente (cfr. Y. Mounk, *The People Vs. Democracy*, Cambridge, 2018).

E fa questo per raggiungere quale risultato?

Per togliere all'Unione europea quello che ne costituisce l'elemento più prezioso: l'idea di costruire un sistema giuridico su base giuridica e politica, di costruire una unione sulla base di una identità delle differenze, di arrivare a realizzare quella *federazione del popolo europeo* capace di essere dirimente rispetto alle opzioni di politica interna (cfr. E. Morin-M. Ceruti, *La nostra Europa*, Milano, 2013).

Non è tanto l'assenza di Unione che dovrebbe preoccupare, allora, ma la sua modificazione genetica.

L'Unione – per quanto certo le critiche (anche forti) non possono e non debbono esserle evitate (lucida e puntuale l'analisi di J. Habermas, *Im Sog der Technokratie. Kleine politische Schriften XII*, Berlin, 2013) – ha realizzato con uno sforzo soprattutto giurisprudenziale un *modo europeo* di pensare la vita sociale attraverso lo Stato di diritto; ha individuato un *modello di società aperta*; ha realizzato una *politica democratica* timida ma concentrata sull'inclusione, sulla conurbazione di welfare ed economia

di mercato, sullo sviluppo non solo economico ma anche sociale, culturale e inter-culturale (cfr. G.F. Mancini, *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 81 ss. ma *passim*; L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013; C. Jorges, *A Disintegration of European Studies?*, in "European Papers", 2016, n. 1, p. 7 ss.).

Il tutto si delinea attraverso una *filosofia europea* (non unitaria, coerente e omogenea, ma proprio in questo forse "europea") che vede nell'inclusione, nell'eguaglianza, nella dignità il suo nucleo duro e fondamentale e che concretizza una *democrazia europea* dai tratti specifici (cfr. S. Rodotà, *Vivere la democrazia*, Roma-Bari, 2018).

L'"opzione Visegrad", invece, propone una Unione che viene sfruttata alla bisogna ma senza vincoli (*alias* principi e idee di fondo) che non siano l'antica e sempre ritornante coppia amico-nemico di schmittiana memoria (rimane imprescindibile R. Esposito, *Le categorie dell'impolitico*, Milano, 1988 di cui anche il recente *Politica e negazione*, Torino, 2018). Lì dove l'amico è sempre temporaneo e legato alle esigenze del momento e il nemico è sempre istituito per garantire la chiusura del gruppo sociale-politico. Una democrazia nella quale la componente illiberale, contro democratica, sia giustificata da un sovranismo, di fatto, dal fiato corto e dalle gambe tremule. Col rischio che i popoli, ubriacati dalle promesse di potenza e ancora scoraggiati per gli anni di crisi, si accorgano troppo tardi della vacuità dell'illusione.

Se questo descritto è lo scenario, cosa fare?

Tra le critiche che si possono muovere a questa Unione c'è quella di non fare concretamente molto per mantenere l'alternativa all'opzione che si profila. Ad esempio parlando molto ma mancando di effettività nel preparare le elezioni del 2019, rimanendo in attesa di un momento che si riconosce centrale e decisivo e del quale si attende l'esito senza attivamente operare per orientarlo.

Il 2018, in particolare, dovrebbe rappresentare il momento di riflessione e di realizzazione di iniziative mirate per fare conoscere la realtà e prima ancora per comprenderla.

Certo non aiuta la struttura istituzionale dell'Unione che vede un potere molto concentrato nel Consiglio sulle volontà, divergenti perché individualiste, dei singoli Stati membri; una Commissione che non ha gli strumenti per affermare e non solo proporre una linea unitaria; un Parlamento ancora spesso troppo legato alle logiche delle politiche interne ai singoli Paesi di appartenenza. Un passo importante – tanto per indicare un esempio – è stato il sistema degli "Spitzenkandidaten" che non è però

esente da problemi ma sul quale è necessario lavorare (per stare ad atti ufficiali cfr. la *Risoluzione del Parlamento europeo 2015/2035(INL)* e il *Discorso sullo stato dell'Unione 2017*). Sarebbe questo un ambito da perseguire per iniziare a rendere l'Unione capace di proporsi quale indipendente unità tra parti e non semplice somma di parti.

Ma proprio queste difficoltà, anche istituzionali, rendono ancor più necessaria un'azione marcata. Magari muovendo dalla cultura europea: il 2018 è l'anno della cultura europea, e da una generazione lasciata spesso ai margini: quella dei giovani che ereditano una situazione compromessa subendo e pagando esistenzialmente ma non riuscendo a farsi ascoltare ed a pesare realmente.

Come dicevo iniziando, i temi oggi in discussione non sono frutto delle crisi economica – come spesso pure li si intende con ulteriore semplificazione distorta –, anche se questa li ha certamente favoriti e fatto emergere.

Sono problemi, vecchi e nuovi, che forse si possono ricondurre all'idea di democrazia, oggi pesantemente in discussione, e che chiedono riflessioni e soluzioni adeguate. Il prevalere dell'opzione Visegrad porterebbe al mutamento genetico della democrazia europea in 'popolocrazia nazionale' (cfr. I. Diamanti - M. Lazar, *Popolocrazia*, Roma-Bari, 2018), da intendere come populismo che si istituzionalizza al governo. Con le conseguenze che questo necessariamente comporta.

10

Ma come spesso capita, le crisi, i momenti di riflessione, i rischi, possono essere momenti di crescita e di miglioramento; per riprendere il noto verso del *Patmos* di Hölderling: "Wo aber Gefahr ist, waechst das Rettende auch". Ed è in questo senso che spero si possa andare. Prendendo quanto il presente ci presenta come motivazione per fare quei passi in avanti che non si è riusciti a compiere in precedenza. Che ci sia un patrimonio genetico sul quale si rischiano oggi pesanti modifiche non significa che tutto quanto presente in quel patrimonio è stato sviluppato come poteva.

Insomma, il futuro non può essere semplicemente atteso, va costruito. E il momento è questo.

L'anno della cultura può essere l'occasione affinché una *filosofa europea*, tratteggiata a linee troppo larghe, diventi una *filosofia per l'Europa* (segua la sollecitazione di R. Esposito, *Da fuori*, Torino, 2016, p. 4) che sia capace di 'scavare un varco da parte del pensiero', magari riuscendo a quadrare il cerchio e fare coincidere, come nota acutamente Pierre Rosanvallon, il "popolo principio" col "popolo-società" (P. Rosanvallon, *La contre-dém-*

ocratie, Paris, 2006, p. 299) o più modestamente (o ambiziosamente, a seconda dei casi) riesca a fare uscire fuori la mediterraneità ermeneutica che è alla base della spiritualità europea (cfr. J. Patočka, *Europa und Nach-Europa*, in *Ketzerische Essai zur Philosophie der Geschichte und ergänzende Schriften*, Stuttgart, 1988) ma che, comunque e in ogni caso, consenta di riprendere “une certaine idée de l’Europe” – usando la formula nel senso e con l’afflato di Pierre Pescatore (*The Doctrine of Direct Effect*, in “*European Law Review*”, 1983, p. 157) – che oggi sembra diffusamente smarrita.

Il processo di corrosione dell’Europa va contrastato non con affermazioni di principio o difese d’ufficio delle quali l’Europa e il mondo non hanno alcun bisogno, ma con un’azione che eviti – per usare l’immagine di Habermas – “dass die Demokratie in Europa noch weiter ausgehöhlt wird”, l’erosione dall’interno della democrazia europea (J. Habermas, *op. cit.*, p. 117). E il popolo europeo (nominandolo così una volta prospetticamente al singolare) non va temuto ma svegliato, lì dove serve, alle ragioni della democrazia europea che non sono il portato dell’esclusione e della chiusura ma sono ragioni di civiltà, di pluralismo, di modo di concepire la vita e il suo rispetto.

Diritti Umani, Oggi

*a cura del
Centro di Ateneo
per i Diritti Umani
"Antonio Papisca"
Università degli Studi di Padova*

Riprende con il presente fascicolo di *Sudeuropa*, l'impegno di questa rubrica a fornire periodicamente aggiornamenti accurati e approfondimenti scientifici sullo stato di attuazione dei diritti umani e sul funzionamento dei principali sistemi di promozione e protezione degli stessi.

Il "punto sui diritti umani" presenta alcune tra le più significative novità in materia di diritti umani a livello universale/globale, regionale (con particolare riferimento alle regioni europea e mediterranea) e nazionale/subnazionale con riferimento al periodo intercorso tra l'estate del 2017 e quella del 2018.

L'articolo di approfondimento scientifico per questa edizione di Diritti Umani, oggi, è a cura di Beatrice Gornati, dottoranda in Diritto pubblico italiano e transnazionale presso l'Università degli Studi di Milano. L'articolo, intitolato *'The EU Sovereignty on CFSP Matters in the Light of Human Rights Protection Obligations: What Balance?'* analizza gli strumenti giuridici a disposizione dell'Unione Europea per proteggere in modo efficace i diritti umani in relazione a questioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), focalizzandosi sui principali divari che necessitano di essere colmati.

Il punto sui diritti umani (agosto 2018)

*Pietro de Perini e Claudia Pividori**

L'arco diacronico che questa edizione di "Il punto sui diritti umani" si propone di ricoprire è indubbiamente esteso e fitto di eventi significativi sia in relazione a questioni di *standard-setting* (adozione e sviluppo di norme), sia con riferimento ad iniziative e *policies* adottate da diverse tipologie di attori fondamentali per l'avanzamento dell'agenda globale per i diritti umani. Le seguenti pagine, lungi dal voler essere esaustive, si propongono di presentare e discutere brevemente alcune delle novità più interessanti per chi scrive intervenute tra l'estate del 2017 e l'estate del 2018, tenendo conto, come di consueto, dei vari livelli di *governance* nell'ambito dei quali tali novità si sono sviluppate.

A livello universale, una novità che interesserà in modo significativo il generale approccio ai diritti umani del sistema Nazioni Unite per gli anni a venire è la nomina della nuova Alta Commissaria per i Diritti Umani, Michelle Bachelet, che ricoprirà questo incarico per quattro anni a partire dal primo settembre 2018. Già Presidentessa del Cile (nei periodi 2006 – 2010 e 2014 – 2018) e prima Direttrice (2011-2014) di UN Women, l'Agenzia delle Nazioni Unite dedicata ai temi dell'eguaglianza di genere e dell'*empowerment* delle donne, la nuova *Human Rights Chief* delle Nazioni Unite si troverà ad affrontare l'arduo compito di garantire l'avanzamento dei diritti umani in uno dei periodi di maggiore regressione globale con riferimento sia ai numerosi attacchi da parte di diversi leader mondiali a standard e meccanismi creati nel tempo per sostenere la diffusione e monitorare il rispetto dei diritti umani a livello nazionale e internazionale, sia al crescente senso di scetticismo diffuso tra le popolazioni rispetto all'efficacia di questi ultimi. La terribile situazione affrontata da chi si impegna di questi tempi nella *human rights advocacy*, a qualsiasi livello, è stata illustrata in modo molto netto dall'Alto Commissario uscente, il diplomatico giordano Zeid Ra'ad Al Hussein, nel suo messaggio di com-

15

*Università degli Studi di Padova

miato del 30 agosto, intitolato “*This is what true leaders look like*”. L’unica speranza per il futuro, secondo Zeid, risiede in un “insieme di persone non famose a livello internazionale, ma ben note a chi appartiene alla comunità dei diritti umani. Diversamente da coloro che si auto promuovono - gli xenofobi eletti e i ciarlatani - queste persone hanno coraggio. Non hanno il potere dello Stato dietro cui nascondersi: al contrario si fanno avanti. Sono i leader delle comunità e dei movimenti sociali, grandi e piccoli, che sono disposti a rinunciare a tutto - incluse le proprie vite - per la difesa dei diritti umani. Il loro valore è puro, è altruistico. Non c’è discrezione o debolezza in loro. Essi rappresentano il meglio di noi [...]”.

Non è un caso, quindi, che uno dei temi su cui si sta concentrando in modo sempre più concreto l’attenzione e l’impegno delle singole persone, dei gruppi sociali e delle istituzioni che si impegnano per la promozione e protezione dei diritti umani a tutti i livelli riguarda la protezione dei difensori dei diritti umani (*human rights defenders*). Una particolare preoccupazione è posta sul tema dell’ambiente e della protezione dei difensori dei diritti umani, delle comunità locali e delle popolazioni indigene che lottano per proteggere la propria terra e le proprie tradizioni culturali dagli espropri sistematici condotti da governi e multinazionali, come denunciato in una lettera aperta, datata 27 agosto 2018, dalla Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni, Victoria Tauli-Corpuz. Come sostenuto in un rapporto pubblicato dalla ONG *Universal Rights Group* nel febbraio del 2018, la situazione attuale dei difensori dei diritti umani ambientali e la logica alla base delle crescenti violazioni alle quali essi sono esposti costituisce una crisi globale che la comunità internazionale e i singoli governi sono chiamati ad affrontare. Secondo i dati raccolti da questa ONG, tra il 2002 e il 2013, sono stati uccisi almeno 908 difensori dei diritti umani ambientali, inclusi individui e gruppi appartenenti a popoli indigeni e comunità tradizionali che si battono per la difesa del loro ambiente minacciato da grandi progetti come la costruzione di dighe, il disboscamento, l’estrazione di petrolio o minerali. Sul piano generale, secondo i dati presentati a gennaio 2018 da un’altra ONG internazionale, *Front Line Defenders*, nel corso del 2017 sono stati uccisi almeno 317 difensori dei diritti umani in 27 Paesi.

Un importante contributo verso la sensibilizzazione circa la necessità di proteggere queste persone proviene dalle numerose iniziative organizzate nel 2018 per celebrare il ventennale dell’adozione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le

libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti, conosciuta come “La Carta degli Human Rights Defenders” (adottata il 9 dicembre 1998 dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite). In particolare, un summit mondiale sul tema, promosso da 8 ONG internazionali, si terrà a Parigi dal 29 al 31 ottobre 2018. Il summit radunerà 150 difensori dei diritti umani in quella che si propone come una piattaforma internazionale volta a consentire loro di far ascoltare la propria voce, a favorire l’elaborazione di nuove strategie ed azioni, e a promuovere l’appello degli *human rights defenders* alla comunità internazionale affinché quest’ultima rafforzi il proprio impegno nella protezione e promozione del loro operato in tutto il mondo.

Questa attenzione diffusa alla protezione dei difensori dei diritti umani sta avendo riscontri significativi anche in Italia, dove continua con determinazione l’attività di *advocacy* a tal riguardo promossa da “In Difesa di - per i diritti umani e chi li difende”, una rete di oltre 30 organizzazioni e associazioni di società civile attive su tematiche quali diritti umani, ambiente, solidarietà internazionale, pace e disarmo, diritti dei lavoratori, libertà di stampa e stato di diritto. Sebbene sia principalmente orientata verso l’esterno, a protezione degli *human rights defenders* in ogni angolo del mondo, l’azione della rete ha già ricevuto risposte importanti sul piano domestico. Tra le più recenti si segnala la mozione n. 638, adottata il 31 gennaio 2018 dal Consiglio della Provincia Autonoma di Trento. Nella mozione il Consiglio provinciale impegna la Giunta ad attivare sul territorio programmi di protezione temporanea e di formazione per i difensori dei diritti umani minacciati, sollecita il Governo nazionale affinché il corpo diplomatico italiano rafforzi la sua iniziativa di protezione degli *human rights defenders* nei Paesi terzi, specialmente in collaborazione con l’Unione Europea e l’OSCE, e incarica la Giunta a promuovere occasioni di approfondimento e scambio di esperienze sul ruolo dei difensori dei diritti umani e delle “città rifugio” per attivisti a rischio.

Un altro progresso meno recente, ma assolutamente rilevante a livello universale, riguarda lo sviluppo di norme internazionali in materia di disarmo, tema delicato e sempre più fondamentale nell’attuale fase di crescenti conflitti e tensioni internazionali. Come indicato dai dati pubblicati a maggio 2017 dall’autorevole Istituto internazionale di Stoccolma per le ricerche sulla pace (SIPRI), infatti, nel 2017 l’incremento delle spese militari globali è cresciuto di un ulteriore 1,1 per cento rispetto al 2016, pari a 1.739 miliardi di dollari, rappresentando il 2,2 per cento del PIL globale.

Lo sviluppo normativo in questione riguarda uno specifico settore della lotta al disarmo, quello relativo alla proliferazione nucleare. Il 7 luglio 2017, al Palazzo di Vetro delle Nazioni Unite di New York è stato adottato il Trattato sulla messa al bando degli arsenali nucleari, primo strumento giuridico multilaterale vincolante in tema di disarmo nucleare, frutto dei negoziati di due Conferenze tenutesi dal 27 al 31 marzo e dal 15 giugno al 7 luglio 2017. A rimarcare l'importanza di questo sviluppo per la pace e la sicurezza globale, la Campagna Internazionale di società civile contro le Armi Nucleari (ICAN) è stata insignita del Premio Nobel per la Pace nell'autunno del 2017. Il Trattato proibisce una vasta gamma di attività legate alle armi nucleari come lo sviluppo, il test, la produzione, l'acquisizione, lo stoccaggio e l'uso di queste ultime. Aperto alle firme il 20 settembre 2017, ad oggi il Trattato conta solamente 40 stati firmatari e 14 ratifiche. L'Italia, come tutti gli Stati dell'Unione Europea eccetto Austria e Irlanda (solo firma), non lo ha né firmato né ratificato. L'entrata in vigore di questo Trattato (servono almeno 50 ratifiche) costituirebbe un passo concreto e in controtendenza con gli attuali sviluppi della situazione internazionale. L'adozione di una posizione a sostegno di questo strumento da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'Unione Europea, fondata sui valori della pace, dei diritti umani e del diritto internazionale, avvicinerrebbe significativamente questo fondamentale obiettivo.

Spostandosi quindi a livello regionale, ci sono state, nel periodo osservato, alcune interessanti iniziative per quanto riguarda, soprattutto, il rafforzamento della cooperazione internazionale e lo sviluppo e l'attuazione di standard sui diritti umani. Se ne elencano alcune a titolo illustrativo, partendo dalla dimensione europea. Il 28 giugno del 2017 l'Unione Europea ha firmato la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, 2011). Al netto del formale processo di riconoscimento giuridico delle misure contenute in questo strumento che le istituzioni europee hanno avviato con questo atto, la decisione di firmare la Convenzione di Istanbul mostra un più generale sostegno da parte dell'UE circa l'importanza degli standard internazionali relativi alla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, rafforzando così il peso politico internazionale di questo strumento giuridico. La decisione di firmare la Convenzione rappresenta anche un messaggio forte ai numerosi Paesi membri dell'UE che ad oggi non hanno ancora proceduto alla ratifica della stessa.

Oltre a questi promettenti sviluppi sul piano normativo, l'iniziativa più significativa adottata dall'Unione Europea in questo lasso di tempo riguarda probabilmente la decisione della Commissione europea nel dicembre del 2017 di dare avvio, per la prima volta, alla procedura prevista dall'art. 7 del TUE in risposta all'evidente rischio di gravi violazioni dello stato di diritto in Polonia. La procedura in questione può portare alla sospensione di alcuni diritti degli Stati membri (incluso il diritto di voto in Consiglio) in caso di violazioni o rischi di violazioni gravi dell'art. 2 TUE, il quale stabilisce il fondamento dell'Unione sui valori dei diritti umani, democrazia, libertà, dignità umana e stato di diritto. L'avvio di tale procedura ha innescato un tuttora insoddisfacente confronto tra la Commissione europea e le autorità polacche. Di fronte al persistente stallo di tale dialogo, la Commissione ha deciso di instaurare, nel luglio del 2018, un procedimento d'infrazione a tutela dell'indipendenza della Corte suprema del Paese. Oltre alla procedura in corso, altre misure proposte nel 2018, sono al vaglio delle istituzioni europee e degli Stati membri per favorire una maggiore protezione dei diritti umani e dello stato di diritto all'interno dei confini UE. Tra queste, emerge indubbiamente la proposta di creare uno "Strumento dei valori europei" (*European Values Instrument*) che, nella risoluzione del Parlamento europeo del 19 aprile, intende fornire risorse finanziarie alle organizzazioni di società civile che operano per la promozione dei valori europei, in particolare la democrazia, i diritti umani e lo stato di diritto a livello nazionale e locale. Altresì significativa è stata la proposta del Presidente della Commissione europea di includere nel nuovo bilancio pluriennale dell'UE un nuovo meccanismo, una sorta di "*human rights clause*", che consentirebbe all'Unione di sospendere, ridurre o restringere l'accesso ai finanziamenti UE in modo proporzionale alla natura, alla gravità e alla portata delle carenze relative allo stato di diritto nei Paesi membri.

Sempre a livello europeo, questa volta sponda Consiglio d'Europa, ha assunto particolare visibilità l'adozione da parte del Comitato dei Ministri della nuova Strategia per la parità tra donne e uomini 2018-2023 (7 marzo 2018). L'obiettivo generale di questo documento strategico è raggiungere l'effettiva realizzazione dell'uguaglianza di genere nei 47 Stati parte del Consiglio d'Europa, attraverso l'attuazione degli strumenti esistenti a livello nazionale e il rafforzamento di quelli messi in atto dall'Organizzazione nel settore dell'uguaglianza di genere sotto la guida della Commissione competente per materia.

Mantenendo l'attenzione sulla dimensione regionale, ma spostando il focus dal punto di vista geografico, si segnala l'adozione da parte dell'U-

nione Africana, in data 29 gennaio, del Protocollo sui diritti delle persone con disabilità, importante e necessaria addizione al catalogo di diritti e doveri che trova tutela nella Carta Africana dei diritti umani e dei popoli del 1981, il principale strumento giuridico per la promozione e protezione dei diritti umani nel continente.

Spostandosi di un ulteriore livello, giungendo quindi a quello nazionale, nel periodo in esame la situazione in Italia appare essersi sviluppata come di consueto, tra luci e ombre, senza particolari sviluppi significativi quantomeno sui piani normativo, infrastrutturale e delle politiche pubbliche. Come riconosciuto nell'edizione 2018 dell'*Annuario italiano dei diritti umani* (<http://www.annuarioitalianodirittiumani.it>) "l'azione dell'Italia per l'attuazione dei diritti umani, insomma, non brilla per dinamismo e anzi, in alcuni ambiti, segnatamente quello dell'immigrazione e della gestione dei flussi di profughi e potenziali richiedenti asilo, si assiste a politiche regressive sul fronte dei diritti umani (come evidenziato, tra gli altri, dal Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa)". La prospettiva di concorrere per l'accesso, nel 2019, al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite (lettera di candidatura inviata all'Assemblea generale nel febbraio del 2018), non sembra aver cambiato sostanzialmente questa tendenza generale. L'opportunità di essere eletta al principale organismo per la promozione e protezione dei diritti umani a livello globale rappresenta, tuttavia, un indubbio stimolo per il Paese ad uscire dal suo relativo "immobilismo" e per favorire una riflessione sui diritti umani a livello nazionale e sub-nazionale che sfoci in una maggiore capacità generativa riguardo a norme e politiche in materia.

Come spesso accade, tuttavia, è dalle organizzazioni di società civile per la promozione umana che provengono gli spunti più dinamici sul tema pace e diritti umani per il Paese. A questo proposito, un'iniziativa piuttosto originale che merita quantomeno di essere menzionata è la Campagna volta alla istituzione di un Ministero della Pace in Italia. L'iniziativa, promossa dalla Comunità Papa Giovanni XXXII e lanciata nel dicembre del 2017, nasce dall'idea che le istituzioni debbano costruire la pace insieme alle forze della società civile che già da anni si spendono sul campo, in Italia e all'estero, con gli strumenti del dialogo e della non violenza. Queste forze hanno bisogno di un riferimento. In un mondo nuovo, globalizzato, interculturale, dove i confini sfumano, c'è bisogno di una nuova visione, di un modello di organizzazione istituzionale innovativo. La proposta di questa Campagna ha quindi l'obiettivo di far istituire dal Governo italiano un Ministero che si occupi delle politiche di pace, sia in Italia che all'estero.

Abstract

Il testo introduce alcune novità e approfondimenti scientifici sullo stato di attuazione dei diritti umani in uno dei periodi di maggiore regressione globale con particolare riferimento sia ai numerosi attacchi da parte di diversi leader mondiali a standard e meccanismi per sostenere la diffusione e monitorare il rispetto dei diritti umani a livello nazionale e internazionale, sia al crescente senso di scetticismo diffuso tra le popolazioni rispetto all'efficacia di questi ultimi. Particolare attenzione è posta sul tema dell'ambiente e della protezione dei difensori dei diritti umani, delle comunità locali e delle popolazioni indigene che lottano per proteggere la propria terra e le proprie tradizioni culturali. La proposta di questa Campagna ha quindi l'obiettivo di far istituire un ministero che si occupi delle politiche di pace sia in Italia che all'estero.

Parole chiave: Unione europea, Unione Africana, pace, ambiente, sicurezza globale.

Abstract

This work introduces some scientific insights and news on the state of implementation of human rights in one of the periods of greatest global regression, with particular reference to the numerous attacks by various world leaders on standards and mechanisms to support the dissemination and to monitor the respect of human rights at national and international level, and the growing sense of skepticism widespread among the populations compared to their effectiveness. Particular attention is given to the environment and the protection of human rights defenders, local communities and indigenous people who fight to protect their land and their cultural traditions. The proposal of this Campaign is to have a ministry office to deal with peace policies both in Italy and abroad.

Keywords: European Union, African Union, peace, environment, global security.

The EU sovereignty on CSFP matters in the light of Human Rights protection obligations: what balance?

*Beatrice Gornati**

CJEU's Opinion 2/13 and Human Rights Protection in EU

The Lisbon Treaty, which came into force on 1 December 2009¹, introduced significant changes to human rights protection in the European Union. The most significant of which lie in the amendments to Article 6 of the Treaty on European Union, which provided that the EU Charter of Fundamental Rights (CFR or “The Charter”) will have been legally binding, having the same status as primary EU law, and that the EU “shall accede” to the European Convention on Human Rights (ECHR). Furthermore, the European Court of Justice (CJEU) was to have greater powers of judicial review in the field of police and judicial cooperation in criminal law – an area of obvious relevance to human rights.

To confirm this new approach, Article 2 of the Treaty on European Union (TEU), as amended, insists that respect for fundamental rights is one of the values on which the EU is founded, including a new reference to the rights of persons belonging to minorities.

As far as the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms is concerned, then, it was, of course, already in existence, and probably thought sufficient to operate as a ‘Bill of Rights’ for Europe. However, the EU has gone beyond being a Common Market, encompassing a much greater range of activities, particularly in the Area of Freedom, Security and Justice, which includes visas, asylum and criminal law matters with obvious relevance for human rights.

The growth of EU competence, then, required at the very least that the EU ensure that its actions comply with human rights, and that me-

* *University of Milan*

¹ European Union, *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 13 December 2007, 2007/C 306/01.

chanisms exist for legal redress where it has not. However, in spite of the EU's increased competences, it was only in December 2000 that the EU proclaimed its own (then non-binding) Charter of Fundamental Rights, and only with the coming into force of the Treaty of Lisbon on 1 December 2009 that this Charter eventually attained legally binding force.

For over 40 years, fundamental rights have had a recognised status in the EU as “general principles of law”, a status confirmed by successive versions of Article 6 of the TEU. And there was of course Article 2 of the TEU's assertion of the foundation of the EU on respect for human rights, which was backed up by a sanctions procedure in Article 7 of the TEU, whereby a Member State's rights may be suspended if it engages in “a serious and persistent breach of values mentioned in Article 2”. There are also specific treaty items which qualifies as fundamental rights, such as Article 157 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) (the right to equal pay) and Article 19 of the TFEU, which provides the EU with a legal base to enact legislation on non-discrimination. Some fundamental rights exist as secondary legislation rather than treaty provisions, of which the Equal Treatment directives are good examples².

24

The Charter has borrowed about half of its rights from the ECHR. One of its general provisions, Article 52(3), states that, to the extent that rights in the Charter are borrowed from the Convention, they are to be given the same meaning and content as they have in the European Convention. Therefore, Article 52(3) provides for the ECHR as a minimum standard of human rights in the EU and also leads the EU to be indirectly bound by the ECHR, as it must always be followed when restricting fundamental rights in the EU to ensure the EU maintains the same level of protection. Indeed, it has been suggested that Article 52(3) “materially incorporates the core norms of the Convention into EU law”, and that Article 52(3) gives the relevant provisions of the ECHR the same status as EU primary law since the Charter has the same legal value as the treaties, and should also share the qualities of direct effect and primacy regarding domestic law.

The growth of the EU into a feasible polity in its own right, with a substantial fundamental rights jurisprudence, raises the issue of external accountability. The most obvious source of this would be the ECHR. Accession of the EU to the ECHR had been considered in the past, but

² Cfr. S. DOUGLAS-SCOTT, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in “Human Rights Law Review”, 2011, 4, pp. 645 – 682.

was never achieved. As argued by some doctrine, there are many perceived advantages in EU accession to the ECHR. A formal linking of the EU and ECHR could be seen as underlining EU concern with human rights, and also eliminate charges of double standards, based on the criticism that whereas the EU requires all of its Member States to be parties of the ECHR, it is not itself a party. It would also minimise the danger of conflicting rulings emanating from the CJEU and ECtHR. EU accession to the ECHR would also alleviate the situation in which individuals may find themselves when faced by possible breaches of the ECHR by EU institutions, given the present situation in which there is no possible remedial action in Strasbourg unless EU law has been implemented by some act on Member State territory. Accession would therefore satisfy a perceived need for external judicial supervision of EU institutions, especially given the large growth of EU agencies and competencies in, for example, the field of criminal law³.

Almost twenty years after his first rejection Opinion⁴, on 18th December 2014, with Opinion 2/13⁵ the Court of Justice of the European Union (CJEU) rejected the draft agreement of the EU access to the European Court of Human Rights (ECtHR), by providing two main objections: procedural and substantive. The reasoning of the Court starts with a number of preliminary points focusing on the idiosyncratic nature of the European Union and its legal order. Interestingly, the Court openly confirms that the European Union is not a State, yet at the same time emphasizes that the Treaties forming its legal foundation created “a new legal order”, the main characteristics of which are the doctrines of primacy and direct effect. According to the judges, it is precisely the EU legal order that «has consequences as regards the procedure for and conditions of accession to the ECHR»⁶. The Court then adds that essential characteristics of EU law have given rise to a structured network of principles, rules and mutually interdependent legal relations linking the EU and its Member States, and its Member States with each other, which are now engaged in creation of the ever closer Union. These proclamations, as affirmed by many authors, serve as a point of departure for a

³ Cfr. S. DOUGLAS-SCOTT, *The European Union and Human Rights after the Treaty of Lisbon*, in “Human Rights Law Review”, 2011, 4, pp. 645 – 682.

⁴ Opinion 2/94 [1996] ECR I-1759.

⁵ Opinion 2/13 of the Court of 18 December 2014: Accession by the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ECLI:EU:C:2014:2454.

⁶ Paras. 158 and 166 of the Opinion.

series of powerful arguments that set the stage, or to put it differently, create a fortress EU⁷.

As stressed by the Court, the autonomy that EU law receives *vis-a-vis* national laws of the Member States, as well as public international law, must be ensured. With that in mind, the Court of Justice in paragraph 178 of the opinion outlines the remit of its analysis. First, it checks if the Draft Accession Agreement is «liable adversely to affect the specific characteristics of EU law», in particular «the autonomy of EU law in interpretation and application of fundamental rights, as recognised by EU law and notably by the Charter»⁸.

Second, the judges express a desire to verify that institutional *modi operandi* provided for in the Draft Accession Agreement comply with all caveats listed in Article 6(2) TEU and Protocol No 8. The Court, then, turned to the principle of mutual trust, the basis and a prerequisite for mutual recognition. According to the Court, the fact that accession to the ECHR would also allow application of this Convention between the EU Member States when they act within the sphere of EU law could undermine the mutual trust by requiring the authorities to check compliance with fundamental rights by fellow Member States. From the perspective of the Court of Justice, it is “liable to upset the underlying balance of the EU and undermine the autonomy of EU law”. This is the second major lock developed by the Court of Justice, and the question of its interpretation remains. A narrow reading of paragraph 194 of the opinion implies that a tailor-made rule must be developed to exempt application of the ECHR between the Member States when mutual recognition instruments are at stake.

Although the Court focuses strictly on criminal matters, the principle of mutual recognition based on mutual trust also applies in other areas falling under the umbrella of Area of Freedom, Security, and Ju-

⁷ Cfr. A. LAZOWSKY, R. A. WESSEL, *When Caveats turn into Locks: Opinion 2/13 on Accession of the European Union to ECHR*, in “German Law Journal”, 2015, N. 1..

⁸ Para. 178 of the Opinion: “In order to take a position on the Commission’s request for an Opinion, it is important (i) to ascertain whether the agreement envisaged is liable adversely to affect the specific characteristics of EU law just outlined and, as the Commission itself has emphasised, the autonomy of EU law in the interpretation and application of fundamental rights, as recognised by EU law and notably by the Charter, and (ii) to consider whether the institutional and procedural machinery envisaged by that agreement ensures that the conditions in the Treaties for the EU’s accession to the ECHR are complied with”.

stice. However, it has emerged in several occasions that the principle of mutual recognition has its limits, and compliance with fundamental rights standards by the Member States is not *fait accompli*. A broad reading of paragraph 194 of the opinion may indicate that the Court demands non-application of the ECHR between the EU Member States when their relations are governed by EU law⁹.

Mutual trust in relation with the so-called “Dublin Saga”

As mentioned before, the Court perceives a danger for the autonomy of EU law in the draft agreement because it may adversely affect the principle of mutual trust between the Member States concerning the respect of fundamental rights, which is in particular relevant in the Area of Freedom, Security and Justice¹⁰. The draft agreement provides according to the Court for an obligation of Member States to check the observance of all other party states even if they are EU Member States¹¹.

Mutual checking of the observance of fundamental rights is typically required in the case law of the ECtHR where substantial violations of ECHR rights would be caused by the surrender of persons to another state.

Moreover, the principle of mutual trust between the Member States does not seem to have been sufficient in recent years, when the ECtHR has condemned many European States in relation with the so-called “Dublin Saga”. A clear example of this has been the case *M.S.S. v. Belgium and Greece*¹².

The facts of the case concerned an Afghan asylum seeker who fled Kabul in 2008, entered the European Union through Greece and travelled on to Belgium where he applied for asylum. According to the Dublin rules, Greece was held to be the responsible Member State for the examination of his asylum application. Therefore, the Belgian authorities transferred him there in June 2009 where he faced detention in insalubrious conditions before living on the streets without any material support. At issue in the judgment was the risk of violating Article 2 (the right to life), Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment or punishment) and/or Article 13 (the right to an effective remedy).

⁹ See S. DOUGLAS-SCOTT.

¹⁰ Paras 191 and ff. of the Opinion.

¹¹ Para 194 of the Opinion.

¹² *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011.

This case examined the compatibility of the Dublin II Regulation with the European Convention on Human Rights regarding transfers to Greece under the Dublin II Regulation. The Court found that there was a violation of Article 3 ECHR by the Greece Government because of the applicant's conditions of detention, violation of Article 3 ECHR by Greece concerning the applicant's living conditions in Greece, violation of Article 13 taken in conjunction with Article 3 ECHR against Greece because of the deficiencies in the asylum procedure followed in the applicant's case and the risk of his expulsion to Afghanistan without any serious examination of the merits of his asylum application and without any access to an effective remedy. The Court also found in relation to Belgium that there was a violation of Article 3 by sending the applicant back to Greece and exposing him to risks linked to the deficiencies in the asylum procedure in that State, also held against Belgium a violation of Article 3 for sending him to Greece and exposing him to detention and living conditions there that were in breach of that ECHR article. The Court also found a violation of Article 13 ECHR taking in conjunction with Article 3 ECHR against Belgium.

28 Subsequent to the *M.S.S.* case are the more recent *Tarakhel v. Switzerland*¹³ and *Sharifi v. Italy and Greece*¹⁴.

Before the ECtHR could rule in *Tarakhel*, the CJEU clarified its position in its judgment in *Abdullahi*¹⁵, delivered late in 2013. The Court started out by emphasising the presumption that all EU Member States protected human rights, noting that there was now second-phase legislation establishing the Common European Asylum System. It then characterised the Dublin rules as essentially regulating the relationship between Member States, referring in particular to the optional 'sovereignty' and 'humanitarian' clauses in the Dublin II Regulation, as well as the possibility of conciliation or separate arrangements between Member States. It followed that when two Member States agreed which of them was the Member State of first authorised entry (triggering responsibility under the Dublin rules), an asylum-seeker could "only" challenge that decision by 'pleading systemic deficiencies in the asylum procedure and in the conditions for the reception of applicants for asylum' in the Member Sta-

¹³ *Tarakhel v. Switzerland*, Application no. 29217/12, Council of Europe: European Court of Human Rights, 4 November 2014.

¹⁴ *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, Requête no 16643/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 October 2014.

¹⁵ CJEU, C-394/12, *Shamso Abdullahi v. Bundesasylamt*.

te which was deemed responsible for the asylum application.

Finally, the recent *Sharifi* judgment of the Strasbourg Court established that Italy's interception of asylum-seekers from Greece in the Adriatic, and their forced return to Greece, violated Article 3 ECHR as well as the ban on collective expulsions in the Fourth Protocol to the ECHR. In doing so, it confirmed a key corollary of the *M.S.S.* ruling: Member States breach the ECHR if they stop asylum-seekers fleeing an unsafe country directly from crossing their borders. Although the rules on freedom to travel for third-country nationals in the Schengen Convention do not give asylum-seekers the right to move between Schengen States (unless, improbably, they have a visa or residence permit, or the visa requirement is waived for their country of origin), the ECHR nevertheless gives asylum-seekers the freedom to travel between Schengen countries (or any States) in such circumstances. Also, the right to move to another country extends beyond the three-month time limit on intra-Schengen travel, since asylum-seekers can in principle stay until their claim is finally rejected.

The external action of the European Union

In 2004 the Barcelona Report attempted to place human security in the context of the European Security Strategy (ESS)¹⁶. The report outlined the possibility of using human security as a basis for the EU's foreign policy with seven principles for its operationalisation: "effective multilateralism", a "clear political authority", a "bottom-up approach", the "primacy of human rights", a "regional focus", "use of legal instruments" and an "appropriate use of force". It proposed that the EU should endorse and adopt a human security strategy, with the creation of a "human security response force" consisting of personnel who would intervene in 'human security missions' in partner countries. The "primacy of human rights" took first place on the Barcelona Report's enumeration of human security guidelines.

The report proposed that in crisis situations the EU must commit to building and sustaining a legitimate political authority. This demonstrates that the EU's definition of a human insecurity situation is necessarily a crisis scenario. The Barcelona Report did not seem to envisage a need

¹⁶ U. ALBRECHT et al., *A human security doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Study Group on Europe's Security Capabilities, Barcelona, Spain, 2004.

for human security which goes beyond that of a crisis situation. However, as is emphasized in the Report of the United Nations Development Programme's¹⁷ conceptualization of this concept, human security is also relevant and must be applied in cases where there is no violent threat to livelihood or sudden deterioration in the level of security, but where the level of insecurity is *constantly* low, and where the general living conditions are a threat in themselves. This can be characterised as the constant presence of insecurity, whereby the numerous struggles or fears faced with on an everyday basis amount to a life-threatening absence of human security and need to be addressed¹⁸.

The inherent aim of the concept of human security in EU external policy-making is to cohere its various strands. The question consequently rises as to how it corresponds with and impacts on the EU's fragmented constitutional and institutional framework. As some doctrine affirmed, this is particularly challenging with regard to the CFSP that has so far been deliberately insulated as a distinct, more intergovernmental, area of action.

30

Further compounding the general complexity of overcoming the departmentalisation and compartmentalisation of foreign policy for the EU is the treaty-based distinction that separates the CFSP from all other external policies. The latter are set out in the Treaty on the functioning of the EU (TFEU) and by default apply the ordinary legislative procedure, implying a formal proposal of the Commission and co-decision by the European Parliament (EP) and the Council (voting by qualified majority), with full judicial competence of the EU Court of Justice (CJEU). The CFSP, on the other hand, is the only policy area excluded from the TFEU and governed by specific rules and procedures set out in Article 24(1) of the Treaty on European Union (TEU). These are dominated by the Council, that decides by unanimity, and accord only very limited roles to the Commission, the Parliament and the CJEU. This makes efforts to align and integrate EU external policies legally complex as it requires difficult choices of legal basis between divided policy toolboxes. At the same time, it raises administrative challenges as these choices have to be made across very distinct policy-making communities. These are moreover politically sensitive as they affect the division of competences and balance of power

¹⁷ UNGA 18 June 2014, "Thematic Debate 'Responding to the opportunities and challenges of the 21st Century: human Security and the post-2015 development agenda'".

¹⁸ Cfr. A. MATTA, T. TAKAÇS, *Human Security as a tool for comprehensive approach for human rights and security linkages in EU foreign policy*, in "Cleer working papers", 2014/5.

between the EU institutions and with the Member States¹⁹.

Such tensions, as well as the fragmentation and duplication of policy structures and initiatives, illustrate the need for guidelines, instructions and a consensual division of labour on how to connect the whole range of EU external actions that impact on human security. Only in this manner, the EU will be able to maximise positive connections and avoid counter-productive action. In essence, this touches upon the sensitive issue of competence boundaries, which explains why – yet does not make it any more acceptable – EU institutions and Member States only seem to be able to find consensus in a rather generic call for more coherence and coordination.

Coming now back to Opinion 2/13 of the CJEU, one argument used by the Court specifically concerns the Common Foreign and Security Policy (CFSP), an area in which it has limited jurisdiction. By stating that “certain acts adopted in the context of the CFSP fall outside the ambit of judicial review by the Court of Justice”, the Court expresses its displeasure with the idea that the ECtHR would be able to rule on the compatibility with the ECHR of “certain acts, actions or omissions performed in the context of the CFSP”. The extent to which the Court of Justice has the competence to rule on CFSP issues has been widely debated over the years. While there are clear limitations to the Court’s jurisdiction, the Court correctly stated it is not the case that CFSP in its entirety would be immune to legal scrutiny.

However, it does not wish to give a final say on the scope of its jurisdiction. In particular, in relation with Article 275 TFEU – allowing for a review of the legality of decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council on the basis of Chapter 2 of Title V of the EU Treaty – the Court keeps its options open: “The Court has not yet had the opportunity to define the extent to which its jurisdiction is limited in CFSP matters as a result of those provisions”.

Advocate General Kokott also referred to the issue when she argued that “accession to the ECHR will undoubtedly mean that the EU must respect the fundamental rights protection that stems from the ECHR – and thus also the requirement of effective legal protection in accordance with Articles 6 and 13 ECHR – in all its spheres of activity, including the

¹⁹ For an in-depth analysis of EU’s competences on CSFP matters, see also A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell’Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014.

CFSP". She also raised the key question of whether the legal protection in the CFSP afforded by the EU legal order can be regarded as effective legal protection for the purposes of Articles 6 and 13 of the ECHR.

At least, the Court argued, "as EU law now stands, certain acts adopted in the context of the CFSP fall outside the ambit of judicial review by the Court of Justice". And it is this situation that provides the source of the Court's worries. It points to a possibility of not only extending judicial review to CFSP by using the Court of Strasbourg's control, but also to the idea of the ECtHR being able to rule and the compatibility with the ECHR of acts in cases where it would itself have no powers. A "non-EU body" would, thus, have powers that were consciously left out of the EU Treaties for the CJEU itself. In its opinion, the Court now also aims to prevent other Courts from saying something on possible human rights violations-if I don't have the power, no-one else can have it. It is questionable whether this claim can be made.

Many authors raised the question whether the choice of the EU Treaty negotiators to maintain a special position for many CFSP norms as far as their judicial review is concerned implies that possible human rights violations in relation to CFSP actions should in general be exempt from judicial scrutiny. Arguably, the reason for the special EU arrangement was to prevent judicial activism in this area of EU competence. Particularly in the early days, the idea was to keep CFSP apart from the "community method" and (certain) Member States were hesitant to allow the Court a position in which it would be able to develop CFSP in unwelcome directions.

While the Lisbon Treaty may indeed have put the exclusion of the Court in relation to CFSP into perspective, there are still clear shortcomings and allowing the Strasbourg system to fill some of those gaps would have been a welcome improvement. Also for some Member States, it is not at all uncommon to trust the ECHR to play a key role in constitutional protection.

The Bosphorus case as the corner-stone of the presumption of equivalent protection in ECtHR's Cases on EU matters.

When it comes to judicial protection, it must be recalled that legislative measures taken in the CSFP framework only exceptionally affects the rights of the individuals personally, directly and immediately in such a way that they can claim to be victim of ECHR violations within the meaning of Article 34 ECHR. Concrete measures involving the use of force or detentions will typically be taken by the Member States and consequently be subjected

to judicial review before national courts and ultimately before ECtHR. The attribution of responsibility in this context was one of the central issues in the negotiations. In its current practice, the ECtHR determines the responsibility for extraterritorial acts in the light of ECHR criteria, in particular the notion of effective control over territory and individuals.

The draft accession agreement contains such a rule in article 1(4) providing that if an organ of a member state causes a breach of an ECHR obligation when implementing EU law, including with regard to matters related to the CSFP, the act will be attributed to that state. This rule is qualified in two respects. Firstly, it does not preclude the EU from being responsible as a co-respondent for an alleged violation of the ECHR. Secondly, acts, measures and omissions of the EU institutions, bodies, offices or agencies, or of persons acting on their behalf remain attributable to the EU in whichever context they occur, including with regard to matters related to the CSFP.

Looking at the jurisprudence of the ECtHR, then, particular attention has to be paid to the case “*Bosphorus Airways*” v. Ireland²⁰, where, for the first time, the Court agreed to examine on the merits a complaint concerning measures taken to give effect to Community law where the State has no margin of appreciation.

An aircraft leased by the applicant company to a Yugoslavian company was impounded in 1993 by the Irish authorities under a Community Regulation giving effect to UN sanctions against the Federal Republic of Yugoslavia. The Court stated that where a State transferred sovereign powers to an international organisation, “absolving Contracting States completely from their Convention responsibility in the areas covered by such a transfer would be incompatible with the purpose and object of the Convention; the guarantees of the Convention could be limited or excluded at will, thereby depriving it of its peremptory character and undermining the practical and effective nature of its safeguards” (para 154 of the judgment).

In that judgment the ECtHR first stated, in line with previous case-law, that member states of an international organization (such as the EU) are still liable under the ECHR for «all acts and omissions of its organs regardless of whether the act or omission in question was a consequence [...] of the necessity to comply with international legal obligations» (Bo-

²⁰ «*Bosphorus Airways*» v. Ireland, Application No. 45036/98, Council of Europe, European Court of Human Rights, Grand Chamber, 30 June 2005.

sphorus para 153). It also recognized “the growing importance of international cooperation and of the consequent need to secure the proper functioning of international organisations” (*Bosphorus* para. 150). In an attempt to reconcile these two positions, the ECtHR established what is now known as the *Bosphorus* presumption or the presumption of equivalent protection of ECHR rights by the EU, even though the EU is not a party to the ECHR:

155. In the Court’s view, State action taken in compliance with such legal obligations is justified as long as the relevant organisation is considered to protect fundamental rights, as regards both the substantive guarantees offered and the mechanisms controlling their observance, in a manner which can be considered at least equivalent to that for which the Convention provides [...]. By “equivalent” the Court means “comparable”; any requirement that the organisation’s protection be “identical” could run counter to the interest of international cooperation pursued [...]. However, any such finding of equivalence could not be final and would be susceptible to review in the light of any relevant change in fundamental rights protection.

34

156. If such equivalent protection is considered to be provided by the organisation, the presumption will be that a State has not departed from the requirements of the Convention when it does no more than implement legal obligations flowing from its membership of the organisation. However, any such presumption can be rebutted if, in the circumstances of a particular case, it is considered that the protection of Convention rights was manifestly deficient.

The Court took the view that Ireland had merely complied with its legal obligations flowing from membership of the European Community. Furthermore, and most importantly, it held that it was not necessary to examine whether the measure had been proportionate to the aims pursued, given that «the protection of fundamental rights by Community law [is] ... “equivalent” ... to that of the Convention system» (para 165). Accordingly, «the presumption [arose] that Ireland did not depart from the requirements of the Convention when it implemented legal obligations flowing from its membership of the European Community» (para 165).

Furthermore, as some doctrine affirmed, in the *Bosphorus* case, the ECtHR considered a question that goes beyond the familiar discussion

on how far the Strasbourg court might explore its scrutiny in reviewing Community acts: might Europe see a two-tiered human rights system, where regionally among the EU and its Member States more flexible review is maintained, coupled with stricter review for other non-EU Member States of the Council of Europe?²¹

The case Avotiņš v. Latvia

More recently, in the ECtHR Grand Chamber judgment in the case of *Avotiņš v. Latvia*, it was clear that the *Bosphorus* presumption is still alive. Indeed, the ECtHR for the first time applies it to a case concerning obligations of mutual recognition under EU law. This is notable, since one of the main arguments the CJEU put forward in Opinion 2/13 was that EU accession to the ECHR posed such a big threat to the principle of mutual trust that it would “upset the underlying balance of the EU and undermine the autonomy of EU law” (Opinion 2/13 para 194).

The case concerned the enforcement in Latvia of a judgment delivered in Cyprus concerning the repayment of a debt. The applicant, an investment consultant who had borrowed money from a Cypriot company, complained that the Cypriot court had ordered him to repay his debt under a contract without summoning him properly and without guaranteeing his defence rights.

The judgment of the ECtHR, which was adopted by a majority of sixteen votes to one, opens with the premise that ECHR article 6 is applicable to the execution of foreign final judgments. According to the Court (para 98 of the judgment), a decision to enforce a foreign judgment cannot be regarded as compatible with the requirements of Article 6 para 1 of the Convention if it was taken without the unsuccessful party having been afforded any opportunity of effectively asserting a complaint as to the unfairness of the proceedings leading to that judgment, either in the State of origin or in the State addressed.

The ECtHR then noted that it had «never previously been called upon to examine observance of the guarantees of a fair hearing in the context of mutual recognition based on European Union law» (para 98). However, the ECtHR added it had “always applied the general principle” that a request for recognition and enforcement of foreign judgments cannot be granted without the court examining the request “first conducting some

²¹ K. KUNHERT, *Bosphorus – Double Standards in European human rights protection?*, in “Utrecht Law Review”, 2015, Volume 2, Issue 2.

measure of review of [the foreign] judgment in light of the guarantees of a fair hearing”.

Following these initial remarks, the ECtHR went on to consider whether and to what extent the *Bosphorus* presumption was applicable to the case.

First, on the scope of the *Bosphorus* presumption, the ECtHR confirmed the principles laid down in its previous by referring to the summary of that case-law in paras 102-104 of its judgment in the *Michaud* case²². From that case-law it follows that the substantive protection of human rights in the area of EU law that the Brussels I regulation belongs to is equivalent. In particular, this is confirmed by article 52(3) of the EU’s Charter of Fundamental Rights, which states that the Charter has to be interpreted consistently with ECHR rights that correspond to it. The fundamental condition for applying the *Bosphorus* presumption was thus fulfilled.

Next, it follows from the ECtHR’s case-law that two further conditions must be satisfied for the *Bosphorus* presumption to apply. These are, on one hand, the “absence of any margin of manouvre” on the part of the domestic authorities implementing an EU law obligation, and, on the other, the “deployment of the full potential of the supervisory mechanism” provided for under EU law. Applying these principles to the present case, the ECtHR first found that the Latvian Supreme Court did in fact not have any margin of appreciation in this case.

In coming to this conclusion, the ECtHR pointed to the CJEU’s case-law on the relevant provisions of the Brussels I regulation, which «did not confer any discretion on the court from which the declaration of enforceability was sought» (para 106).

The ECtHR’s discussion of the second condition, the deployment of the full potential of the supervisory mechanisms under EU law, was much more extensive. The Latvian Supreme Court had not requested a preliminary ruling from the CJEU regarding the interpretation of the relevant provisions of the Brussels I regulation. However, this was not decisive for the ECtHR, which stated (para 109): «this second condition should be applied without excessive formalism and taking into account the specific features of the supervisory mechanism in question. It considers that it would serve no useful purpose to make the implementation of the *Bosphorus* presumption subject to a requirement for the domestic court to

²² *Michaud v. France*, Application No. 12323/11, Council of Europe, European Court of Human Rights, 6 December 2012.

request a ruling from the CJEU in all cases without exception [...]».

As noted by some doctrine, the ECtHR referred to cases where it has found that ECHR article 6 require domestic apex courts to give reasons when they refuse to refer questions to the CJEU for a preliminary ruling, «in light of the exceptions provided for by the case-law of the CJEU» (para 110). However, the ECtHR add also that the review conducted in those cases differs from that in the present case, where «it examines the decision not to request a preliminary ruling as part of its overall assessment of the degree of protection of fundamental rights afforded by European Union law» (para 110).

For those reasons, the ECtHR found that «whether the fact that the domestic court hearing the case did not request a preliminary ruling [...] is apt to preclude the application» of the *Bosphorus* presumption «should be assessed in light of the specific circumstances in each case» (para 111). It then pointed to the relevant circumstances at play in the present case: Avotiņš “did not advance any specific argument concerning the interpretation” of the relevant provisions of the Brussels I regulation, and he did not request that the Latvian Supreme Court should ask the CJEU for a preliminary ruling (para 111). Since there was thus no request for a preliminary ruling, the fact that the Latvian Supreme Court did not ask for a preliminary ruling was not “a decisive factor” (para 111). Consequently, the ECtHR found that also the second condition for the application of the *Bosphorus* presumption was satisfied.

As argued by some scholars, this judgment is notable for at least three reasons. First, it is the first time the Grand Chamber applies the *Bosphorus* presumption since Opinion 2/13. Second, it is the first case where the ECtHR goes right up to the edge of finding that a “manifest deficiency” in the protection of fundamental rights has occurred, but then backing off at the last second because of a specific feature of the case at hand.

Third, the case is notable for being the first where *Bosphorus* presumption takes the principle of mutual trust head on. Particularly because that principle has been elevated to constitutional status by the CJEU over the last couple of years – with Opinion 2/13 as a major catalyst (see, particularly, Opinion 2/13 paras 191-194). The ECtHR’s judgment is wary of the dangers of mechanical application of mutual trust obligations, and reaffirms the principles laid down in *Bosphorus*.

However, recalling the “Dublin saga” again, one must not forget that there are important legal differences between cases such as M.S.S. and the present case of Avotiņš. In fact, the Dublin regulation does not con-

tain any obligation to send asylum seekers back to the first EU country they entered. In *Avotiņš* the situation is markedly different: there is seemingly a clear obligation on the Latvian authorities to recognize and enforce the Cypriot judgment²³.

Human Rights at Stake: EUNAVFOR MED Operation Sophia

In the light of the abovementioned considerations, it is worth focusing our attention to the European Union military operation in the Southern Central Mediterranean – EUNAVFOR MED – established on 18th May 2015 by Council Decision (CSFP) 2015/778, and modified on 20th June 2016 in Operation Sophia, by Council Decision (CSFP) 2016/993.

The mission statement of the operation is to undertake systematic efforts to identify, capture and dispose of vessels and enabling assets used or suspected of being used by migrant smugglers or traffickers.

Operation Sophia is engaged not only in boarding suspect vessels in the South Mediterranean Sea, but also, according to its mandate, in seizing them and diverting them to ports. The assertion of further enforcement measures, including the prosecution of the suspected smugglers, fall beyond the remit of the Operation, according both the Council Decision and its Rules of Engagement of the Operation and this matter is dealt with exclusively by the State to the competent authorities of which the suspects are transferred, that is, for the time being exclusively, Italy. Nevertheless, the legal basis for such measures on part of the Italian authorities is not clear. This brings to the fore the perplexing, yet of paramount importance question of jurisdiction over crimes at sea²⁴.

In particular, it is worth distinguishing between jurisdiction over stateless vessels and jurisdiction over persons smuggling migrants with foreign-flagged vessels on the high seas. On the one hand, with respect to stateless vessels, as said above, there is a certain ambiguity on whether the statelessness as such warrants the enforcement of domestic legislation over the persons on board in a manner similar to the universality principle. This ambiguity is far from dispelled by the instruments specifically applicable to smuggling of migrants at sea: neither Security Coun-

²³ Cfr. S. PEERS, *EU law and the ECHR: the Bosphorus presumption is still alive and kicking - the case of Avotiņš v. Latvia*, in “European Law Analysis”, 24 May 2016.

²⁴ Cfr. E. PASTAVRIDIS, *EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea*, in “Questions of International Law”, Zoom-in 30, pp. 19-34.

cil Resolution 2240 nor the 2000 Protocol against the Smuggling of Migrants do include any particular provision in relation to jurisdiction with regard to vessels without nationality. Indeed, Article 8(7) of the Smuggling Protocol sets out that «a State Party that has reasonable grounds to suspect that a vessel is engaged in the smuggling of migrants by sea and is without nationality (...) may board and search the vessel. If evidence confirming the suspicion is found, that State Party *shall take appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law*».

Thus, the legality of any trial of the arrested smugglers on board stateless vessels would be assessed on the basis of the “relevant domestic and international law”. It falls thus upon the States willing to prosecute such offenders to have appropriate legislation in place criminalizing the commission of these offences on the high seas and then enforce it the moment that these persons arrive at their ports. In the context of Operation Sophia, the diversion to Italy is rendered lawful due to Security Council Resolution 2240, but in any case, it is considered an appropriate measure against stateless vessels. Furthermore, Italy has long considered the ‘stateless vessel’ ground as sufficient for the arrest and assertion of criminal jurisdiction over illegal migrants on the high seas bound for the coast of Italy. Recently, in 2014, the Italian Court of Cassation held in the *HH v. Court of Catania case* that the reference to “appropriate measures” in Article 8(7) of the Smuggling Protocol entailed also the diversion of the vessel to the port and the initiation of criminal proceedings against the suspected persons²⁵. Thus, it appears that Italian authorities assert that statelessness as such suffices as a valid jurisdictional ground to enforce Italy’s legislation and there is no need to have recourse to other heads of international jurisdiction, such as the protective principle or universality.

As regards foreign-flagged vessels that are suspected of being engaged in smuggling of migrants and are boarded by vessels participating in Operation Sophia the following remarks are in order. Firstly, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and the Smuggling Protocol retains the exclusive enforcement jurisdiction of the flag state on the high seas. Thus, any measure taken under the Protocol, including diversion, let alone assertion of enforcement jurisdiction should be pursuant to the express consent of the flag state. While diversion is permitted under the authority of the Security Council Resolutions 2240 and 2292, there is no further elaboration

²⁵ H.H. against Order No 1642/2013 of the Tribunal of Catania, Italian Court of Cassation, Judgment of 23 May 2014.

tion on the assertion of enforcement, including adjudicative jurisdiction *per se*; the Resolution only says that it must be “in accordance with applicable international law”. Thus, absent the consent of the flag state concerned, it is exclusively a matter of the domestic jurisdiction of Italy or any other EU Member State that assumes jurisdiction over the crime in question pursuant to the presence of the offenders in their territory.

That said, however, the crime as such seems not to have been committed in the Italian territory so as to allow Italian authorities to use the territoriality principle as a basis for the assertion of both enforcement and prescriptive jurisdiction, but on the high seas. To overcome this, Italian authorities have come up with various jurisdictional techniques or tools: for example, in a recent case, the Italian Court of Cassation Judgment, very interestingly, held that the violation of Italian immigration laws had been committed in Italian territorial waters even though the smuggled migrants were rescued on the high seas. It found that smugglers committed the crimes as indirect perpetrators (*autore mediato*) through the Italian Rescue Authorities. The Authorities acted as the smugglers’ innocent agents by bringing the migrants to Italy. Another solution could be the invocation of the ‘objective territoriality principle’, i.e. the idea that there is a conspiracy on the high seas to commit immigration offences in Italy, or that the persons concerned are part of a criminal network that intends to benefit a legal person established in Italy. Article 4 of the Framework Decision 2002/946/JHA 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorised entry, transit and residence states that “[e]ach Member State shall take the measures necessary to establish its jurisdiction with regard to the infringements (...) committed (a) in whole or in part within its territory; (b) by one of its nationals, or (c) for the benefit of a legal person established in the territory of that Member State”.

Linked to the concept of jurisdiction is the one of responsibility. Some doctrine recalls that Article 21 TEU requires CFSP actions to be based on human rights. This includes respect for human dignity, including the prohibition of torture and inhuman treatment; personal security and liberty; and protection from arbitrary detention and arrest. As noted before, however, the Court of Justice of the EU has no authority to ensure this respect for fundamental rights as it lack jurisdiction over the CFSP. This means that legal remedies would have to be provided under the national law of the participating Member States.

The experience with joint operations under the coordination of Fron-

tex shows that in case of violations of fundamental rights, it is unclear to whom wrongful conduct must be attributed²⁶. Although the operation is coordinated by the EU, it is the Member States that provide the assets and personnel, over which they maintain operational command. Case law issued from the European Court of Human Rights on the obligations of the Member States as contracting parties to the European Convention on Human Rights clearly indicates with regard to the Member States that they cannot escape their responsibilities under the Convention by acting outside the Convention's territorial scope.

As stressed also by the many scholars, it is fundamentally important that questions of international responsibility and responsibility under the European Convention for Human Rights are addressed prior to commencement of Phases 2 and 3²⁷.

As mentioned before, then, the European Council is responsible for assessing whether the conditions for transition between the operation phases have been met. On legal side, all of the activities undertaken in each phase adhere to and respect international law, including human rights, humanitarian and refugee law and the *non-refoulement* principle meaning that no rescued persons can be disembarked in a third country.

However, Operation Sophia has been strongly criticised by many non-governmental organisations and by a Statement of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau and the Chair of the UN Committee on the Protection of the Rights of Migrant Workers and Members of Their Families, Francisco Carrión Mena, on 23rd October 2015, in particular, it highlights the fact that: "A resolution under Chapter 7 authorizes the use of force. In the resolution, EU member States are authorised to use 'all measures commensurate to the specific circumstances in confronting migrant smugglers or human traffickers in full compliance with international human rights law'".

Carrión Mena and Crépeau also insisted that it is extremely difficult to imagine how EU member States will take action against smugglers' ves-

²⁶ See V. MITSILEGAS, *The Criminalisation of Migration in Europe. Challenges for Human Rights and the Rule of Law*, Londra, 2015 and G. GOODWIN-GILL, *Forced migration: Refugees, rights and security*, in J. MCADAM (Ed.), "Forced migration, human rights and security", Portland, 2008, pp. 1-18.

²⁷ M. L. SÁNCHEZ BARRUECO, *The promotion and protection of human rights during common security and defence policy operations. In between a spreading state of mind and an unsolved concern*, in J. E. WETZEL (eds.), "The EU as a 'Global Player' in human rights?", London, 2011, pp. 158-160.

sels without putting at risk the lives of the refugees and migrants on board. It is also not clear how such actions will not amount to “push-backs” or collective expulsions, and how using such force will be compatible with the EU member States’ international human rights and humanitarian law obligations which require that they respect the principle of *non-refoulement* and allow for proper individual assessments.

Furthermore, some doubts have been stirred up also inside the Security Council during the meeting which led to Resolution 2240. In that occasion, the State of Venezuela supported its abstention stating that the possibility of applying the United Nations Charter Chapter VII to a humanitarian situation is a “serious mistake”. All this to say that the complexity of the problem requires a comprehensive approach that transcends the purely military and security approach that some States had promoted. In fact, the root causes that forced people to make a dangerous journey must be examined.

Abstract

Gli interessi di politica estera degli Stati, così come quelli dell’Unione europea, lasciano poco spazio a un’effettiva tutela dei diritti umani delle persone coinvolte. Ciò si deve prevalentemente al fatto che gli Stati tendono a preservare la propria sovranità territoriale. Per quanto riguarda l’Unione europea nello specifico, il 18 dicembre 2014, con parere 2/13 la Corte di giustizia dell’Unione europea ha rigettato la bozza di adesione dell’Unione alla Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), fornendo due tipologie di obiezioni: procedurale e sostanziale. Tra le principali criticità, dal punto di vista sostanziale, emergono le obiezioni della CGUE in merito alla Politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea. Come evidenziato da parte della dottrina, le operazioni di politica estera sono sovente causa di violazioni dei diritti umani, a partire dalle violazioni del diritto alla vita, alle detenzioni arbitrarie finanche alle torture inferte dalle forze armate. La CGEU ha stabilito però che, dal momento che Essa non può esercitare la propria giurisdizione sulla PESC, nessun altra Corte può esercitarla. L’obiettivo del presente articolo è analizzare gli strumenti giuridici a disposizione dell’Unione europea per un’effettiva protezione dei diritti umani in ambito PESC, con un focus sui vuoti che necessitano di essere riempiti. Si concluderà con un’analisi del caso pratico dell’Operazione militare EUNNAVFOR MED e dei rischi che essa produce, o potrebbe produrre, sull’effettiva tutela dei diritti umani dei migranti intercettati.

Parole chiave: Diritti umani; Politica estera; Unione europea; CEDU; Parere2/13.

Abstract

Foreign policy of States and of the European Union undoubtedly leaves little space to human rights protection. This is due mainly to the fact that States tend to preserve their sovereignty, namely the domestic jurisdiction over their citizens. As far as the

European Union is concerned, on 18th December 2014, with Opinion 2/13 the Court of Justice of the European Union (CJEU) rejected the draft agreement of the EU access to the European Court of Human Rights (ECtHR), by providing two main objections: procedural and substantive. The major problem, from a substantive point of view, are the Court's objections related to CSFP. As highlighted by some doctrine, human rights breaches unfortunately occur in foreign policy operations, ranging from violations of the right to life, to arbitrary detention to human trafficking by foreign forces. The CJEU has no jurisdiction to protect, as regards most CFSP matters; but it rules that if it can't have jurisdiction over CFSP, then no other international court can either. The article aims at analysing juridical instruments at European Union's disposal to effectively protect human rights in relation to CSFP matters, by focusing on gaps which need to be filled. A final remark is then left to the practical example of human rights at stake in the context of the military EUNAVFOR MED Operation Sophia.

Key words: Human Rights; Foreign Policy; European Union; ECHR; Opinion 2/13.

ECONOMIE, POLITICHE E SOCIETÀ

a cura della
*Cattedra di Metodologia
della scienza giuridica*
Università LUISS

La rubrica presenta due contributi di due studiosi tra i più conosciuti nel panorama scientifico internazionale i quali, nelle pagine seguenti, si occupano, in direzioni diverse e attraverso temi specifici delle rispettive linee di ricerca e materie, di due argomenti particolarmente centrali e attuali.

Francesco Forte, professore emerito di Scienze delle finanze alla Sapienza di Roma, conclude un piccolo percorso intrapreso con due articoli (scritti a quattro mani con Michele Caputo) apparsi in questa rivista nel vol. 1/2016 e 1/2017. Caputo-Forte hanno in quelle pagine affrontato il tema dell'UE come club, ora Forte discute alcuni preliminari, se si vuole introduttivi, discutendo Röpke ed Einaudi sull'economia di mercato.

Pietro Bellini, emerito di Storia del diritto canonico alla Sapienza di Roma ed Accademico dei Lincei, affronta la questione della identità europea attraverso le radici culturali e religiose.

I due pilastri dell'edificio europeo, l'economia di mercato liberale e le radici spirituali e religiose, vengono così messe in discussione e presentate con l'originalità e la profondità che caratterizzano le riflessioni e gli studi di Forte e Bellini.

Röpke and Einaudi. From the civitas of persons to the idea of Europe

Francesco Forte*

1. Röpke and Einaudi liberalism centred on the civitas of persons

1.1. Ordo, Civil economy and Einaudi' and Röpke good government

In the title of this conference there are two ethical-anthropological approaches to the economics and the sociology of the welfare of the human communities and of the global society: the German social market economy and the Italian civil economics. The first of them has clear roots: those of the Ordo school of Freiburg of Walter Eucken and Franz Böhm¹. Their competitive market economy and political democratic order are characterized by two basic principles: 1) individuals are person i. e. have an intrinsic value “in se”; 2) private law dominates public law

47

* Università “La Sapienza” di Roma.

¹ See A. PEACOCK, H. WILLGERODT (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, 1989; and N. GOLDSCHMIDT, M. I. WOHLGEMUTH, *Grundtexte zur Friburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen, 2008; F. BOHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DORTH, *Unsere Aufgabe*, in F. BOHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DOERTH (Eds.), *Ordnung der Wirtschaft*. Heft 1. Stuttgart/Berlin, 1937, pp. VII - XXI, translated as *The Ordo manifesto of 1936*, in A. Peacock, H. Willgerodt, H. (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, 1989. A. PEACOCK, H. WILLGERODT, *German Liberalism and Economic Revival*, ivi. See also N. GOLDSCHMIDT, M. I. WOHLGEMUTH, *Social Market Economy: origins, meanings and interpretations*, in “Constitutional Political Economy”, 2008, vol. 19, 3, pp. 261-276. For a critical examination see: M. S. ASLAENDER, P. ULRICH (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009. In particular, there: M. S. ASLAENDER, P. ULRICH, *Einführung: Das Soziale Der Sozialen Marktwirtschaft. Impressionen-Illusionen*, 2009, pp. 9-26. In Italian: , F. FORTE, F. FELICE, C. FORTE (eds.), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Soveria Mannelli, 2012; and F. FORTE, F. FELICE (eds.), *Il liberalismo delle regole, Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, 2016.

and not vice versa. A constitution, i. e. an ordo with basic rules must assure the functioning of the model. This ordo is a natural construct that follows from the human nature i. e. is a natural order².

To complete this construct there are two wings: of Alfred Muller Armack³, which emphasizes the components of justice and that of Wilhelm Röpke who stresses the relevance of the “humane” issues of the “civitas”⁴.

The Italian “civil economics” is a conceptions of a free order with some important points in common with Ordo⁵. The members of the society

² W. EUCKEN, *Das ordnungspolitische Problem. ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1. Düsseldorf, München, 1948, pp. 56-90; W. EUCKEN, (1952 and 2004), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 7Auflage, Tübingen, 1952, 2004; V. J. VANBERG, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, in “Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics”, 04/11, Walter Eucken Institute; N. GOLDSCHMIDT, *Die Geburt der Sozialen Marktwirtschaft aus dem Geiste der Religion-Walter Eucken und das soziale Anliegen der Neoliberalismus*, in Aslaender, M.S. and Ulrich, P. (eds.), op. cit., 2009, pp. 27-44; On F. BÖHM, see his wrtings in E.-J. MESTMÄCKER (ed.), *Reden und Schriften über die Ordnung einer freien Gesellschaft, einer freien Wirtschaft und über die Wiedergutmachung*, Karlsruhe, 1960.

³A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslehre und Marktwirtschaft*, 1946, new edition München, 1990; ID., *Wirtschafts Ordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzept zur Soziale Marktwirtschaft un zur Europäischen Integration*, Bern and Stuttgart, 1976; L. ERHARD, *Erhard, L. Wohlstand für alle*, 1957, new edition, Düsseldorf, 2014; A. NICHOLLS, *Freedom with responsibility: The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, 1994; N. GOLDSCHMIDT, *Alfred Müller -Armack and Ludwig Erhard Social Market Liberalism*, in “Freiburg Discussion Papers of Constitutional Economics”, Walter Eucken Institute, 04- 12; D. DIETZFELBINGER, *Soziale Marktwirtschaft als Imperativ- Alfred Müller Armack Stiltheorie*, in M. S. ASLAENDER, P. ULRICH, (eds.), cit., 2009.

⁴ For Röpke, theory centred on the free person in a Civitas Humana see W. RÖPKES, *Die Gesellschaftskrisider Gegenwarth*, Erlenbach Zurich, 1942; ID., *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts und Wirtshafstreform*, Erlenbach Zurich, 1944; ID., *Maß und Mitte*, Erlenbach Zurich, 1950; and Bern Haupt, 1979; *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 1958; Verlagsanstalt des Handwerks, Düsseldorf, 2009. In Italian on Röpke basic theory see: L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in “Rivista di Storia economica”, 1942, n. 2, re-edited as L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhem Röpke*, in F. FORTE, F. FELICE (eds.), *Il liberalismo delle regole, Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2016, pp. 185-225; F. FORTE, *Il liberalesimo sociale di Wilhelm Röpke*, in “Ideazione”, 2001, n. 4 August, reedited with small changes as F. FORTE, *Einaudi e Röpke, Interventi conformi ed economia sociale di mercato*, in F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009, pp. 223-251; F. FELICE, Prefazione, in W. Röpke, *Al di là dell'offerta e della domanda. Verso un'economia umana*, Soveria Manneli, 2014; F. FELICE, Prefazione, in W. Röpke, *Civitas Humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale e economica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2016.

⁵L. BRUNI, VITTORIO PELLIGRA (eds.), (2002), *Economia come impegno civile. Relazionalità*,

and of the economic and political democratic system are. The welfare of the society is not an algebraic sum. Values as that of individual freedom and dignity which have a lexicographic priority. The sentiment of love involves important redistributive interventions for the less favoured and implies a priority of redistributive justice⁶.

Another stream of Italian civil economy makes reference to Antonio Rosmini's liberal thought in which at the centre there is the free person, that pursues values that go beyond that of utility and include the compassion and love for the others but is incomplete without the protection of the individual property rights, which are essential for her freedom. The Government is merely subsidiary to the persons and to their private communities and must follow the same principles⁷.

The theory of the good government of the city and of the nation as that of the home of the family goes back to the Italian tradition of the "Good government of the city" of the Renaissance, starting in the late middle age. The Government administered by an experienced head must follow the rules of "good government" of the family in which the members live freely and spontaneously cooperate⁸.

benessere ed Economia di Comunione, Torino, Città Nuova, Bruni, L. and Zamagni, S. (2004), *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, Il Mulino, Felice, F. (2013), *Persona, istituzioni e mercato. La persona nel contesto del liberalismo delle regole*, Soveria Mannelli, Rubbettino.

⁶L. VILLARI, *Il pensiero economico di Antonio Genovesi*, Firenze, 1959; E. PII, *Antonio Genovesi. Dalla politica economica alla 'politica civile'*, Firenze, 1984; F. VENTURI, *Venturi, Settecento riformatore*, 1° vol., Torino, 1969, pp. 523-644; 2° vol., Torino, 1986, pp. 163-213; 5° vol., t. 1, Torino, 1987, pp. 289-300; F. DI BATTISTA, *Dalla tradizione genovesiana agli economisti liberali. Saggi di storia del pensiero economico meridionale*, Bari, 1990; L. BRUNI, *L'impresa civile. Una via italiana all'economia di mercato*, Milano, 2009.

⁷A. ROSMINI, *The Philosophy of Politics*, vol. 1-5, trans. By Cleary, D. and Watson, T. Durham, 1993-1994, Rosmini House. See A. MINGARDI, *A Sphere Around the Person: Antonio Rosmini on Property*, in "Journal of Markets & Morality", 2004, Vol. 7, N. 1 pp. 63-97; M. KRIENKE, *Rosmini as the Idea-Historic Predecessor of Social Market Economy, Liberal remarks to some actual interpretations of the Philosophy of Right*, Rosmini Institute, Lugano, 2014.

⁸G. A. ALBERTI, (1432-34), *I libri Della Famiglia*, Bari, 1960; Il Platina (Sacchi B.), *De optimo cive*, 1461, edited by F. Battaglia F., Bologna, 1944; ID., *De principe*, 1471, edited by G. Ferrà, Palermo, 1979; D. CARAFA, (1470-74), *Doveri del Re e del buon Principe*, (1470-1474), edited by T. Persico, T., Napoli, 1889.

Einaudi's political economy⁹ belongs to this tradition¹⁰. On the cover of "Il Buon Governo", his book of collected papers, published when he was president of the Republic,¹¹ we can see the famous painting "The effects of the good and of the bad Government" of about 1338 of Ambrogio Lorenzetti in the Palace of the Municipality of Siena. For Luigi Einaudi any person is "the lord" of its own human capital and material and immaterial properties. "L'uomo signore" of Luigi Einaudi, as in the "Rerum Novarum" Encyclical¹², differs from the animals because owns a property, even minimal, or /and immaterial, which he (she) has created, with his labour and savings, with free choices, under the rules of the Government, to which he concurs, with the other members of the common. The good government of the city must apply the rules of the good government of the family. The inner reason is that the public economy is subsidiary to the market economy and – therefore-to perform properly its functions must follow the principles, which rule the welfare of the family. Keynes idea that the private virtues are public vices is unacceptable in Einaudi's "civil economics liberal perspective"¹³.

Röpke "civitas humana", as Einaudi civitas with good government has an "order" conforming to the needs of the men and women, which cannot be merely economic, because are not mere economic individuals, are persons. The communities from which this order must proceed are, primarily, natural communities of free persons. This conception implies individual freedom and the diffusion of property under the humane-divine concept of the men and women as sir of their small universe, created by

⁹ See, L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1949; ID., *Il buon governo. Saggi di economia e di politica (1897-1954)*, a cura i Ernesto Rossi, Bari, 1953; ID., *Prediche inutili*, Torino, 1962; and F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009; P. HERITIER, P. SILVESTRI (eds.), *Good Government, Governance, Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012; P. SILVESTRI, *The ideal of good government in Luigi Einaudi's thought and life between law and freedom*, in Heritier, P. and Silvestri, P.(eds), cit., pp. 57-100.

¹⁰ F. FORTE, *The architecture of Luigi Einaudi good government*, in Heritier, P. and Silvestri, P. (eds), cit., pp. 13-34.

¹¹ See note 9.

¹² F. FORTE, F. FELICE, E. BEGIRAJ, *Rerum Novarum and Taxation of Immovable Properties*, in J. G. BACKHAUS, J. G. CHALOUPEK, H. A. FRAMBACH (eds.), *On the Economic Significance of the Catholic Social Doctrine: 125 Years of Rerum Novarum (The European Heritage in Economics and the Social Sciences)*, London, 2017, pp. 135-166.

¹³ See in F. FORTE, *Einaudi Versus Keynes, Due grandi del Novecento e la crisi dei nostri giorni*, Torino, 2016, ch. II, Il buon governo dello Stato secondo Einaudi ha le stesse regole di quello della famiglia e della casa. Quello di Keynes ha regole opposte, pp. 45-88.

their labour, which reflects the intimate need of expressing, by their labour and its fruits, the creativity of god.

1.2. Subsidiarity principle, interventions conform to the free competitive market, critical point

The “divine civitas” is the dream of Einaudi for the human civitas, ¹⁴ beyond the economic laws of the historical capitalism¹⁵. Röpke in his book “beyond the demand and supply” writes against the “inhumane” mass capitalism with its anthropological view of the social organization and of the economic and political order, as vertical systems top down were the levelling-big dominates¹⁶.

Both in Röpke and Einaudi the anthropological view of the horizontal priority of the persons and of the private house on the public house and the consequent primacy of the bottom up order it is not mere a normative approach, as it is-primarily- a positive approach deriving from the observation of the human nature and of the facts.

One of the main reasons why, for Röpke and for Einaudi, the positive observation of human nature suggests a preference for the horizontal and bottom up structures with subsidiarity principles, is that the persons have a limited rationality and limited information capability. The human nature is imperfect even from the point of view of the respect of the rules and behaviours, which the persons believe appropriate for themselves, because often their will is weaker than their reason. The technocracy may frequently make mistakes and undertake opportunistic behaviours. Both Röpke and Einaudi free market conceptions following from their anthropological conception imply a competitive structure with a process of trial and errors, sharply different from the free market monopolistic structure, which has often characterized the “historical capitalism” and the present one, with its technocracy. For this reason, the freedom requires the protection by rules hindering or limiting the powers of the monopolies and by interventions to the market that assure

¹⁴ F. TOMATIS, *Verso la città divina. L'incantesimo della libertà in Luigi Einaudi*, Torino, 2011.

¹⁵ L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in “Rivista di Storia economica”, n. 2. 1942, re-edited as L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhem Röpke*, F. FORTE, F. FELICE (eds.), *Il liberalismo delle regole, Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2016, pp. 185-224.

¹⁶ See F. FORTE, *Einaudi and Röpke. Interventi conformi ed economia sociale di mercato*, 2009, Chapter II, of Part III Neoliberalismo e mercato; oN F. Forte, *L'economia liberale di Luigi Einaudi*, 2009, quoted above note 4, pp. 223-238.

an open society and restore the competition forces. The public interventions to keep a free market competition and a “humane civitas” based on democracy from below must be conform to the competitive market and must be subsidiarity to it. Einaudi borrowed from Röpke the general principle that political economy public interventions must be conform to the logic of the competitive free market¹⁷. This principle, anyway, had received an important application in the public finance sector by Italian school of science of finance, with taxes as fiscal prices of public service, of which Einaudi was a leading figure.

Einaudi added to the two Röpkeian principles of conformist interventions and subsidiarity that of the “critical point”¹⁸ after which the costs of its application exceed the benefits that it may give. The critical point criterion requires that the “rule liberalism “makes moderate use of rules; and the rules must be simple, clear, certain and as stable as possible. Competition has a critical point after which it becomes excessive and obsessive. Subsidiarity too has critical points, as its application may make too intricate the structure of the public sector and of the third sector.

2. Recovery with different speeds and dualistic performances in the euro area

A diversity of performances is taking place in the core of Europe and of the euro area, as do show the economic and financial data and forecast of the European Commission.

¹⁷ See the discussion by Einaudi of the books above quoted of W. Röpke, *Crisis and Cycles*, 1936; *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, 1942, in L. EINAUDI, *Delle origini economiche della grande guerra, delle crisi e delle diverse specie di piani*, in “Rivista di Storia Economica”, 1942, II, 3, pp. 277-289; L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in “Rivista di Storia economica”, 1942, n. 2, pp. 49-72, re-edited as L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhem Röpke*, in F. FORTE, F. FELICE (eds.), *Il liberalismo delle regole, Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, 2014, pp. 185-224.

¹⁸ See L. EINAUDI, *Lezioni di Politica sociale*, Parte III, §39, La teoria del punto critico nella scienza economica, p. 231; and F. FORTE, L'optimum economico e la teoria del punto critico nel pensiero di Emanuele Sella, in M. VAUDANO (ed.), *La figura e l'opera di Emanuele Sella*, Biella, Sella di Monteluca Foundation, DocBI, Centro Studi Biellesi, 2009, pp. 26-36.

TABLE 1 EIGHT MAIN PARAMETERS OF THE FOUR MAIN COUNTRIES OF THE EURO AREA CLUB*

GDP GROWTH RATE	2003-07 =100	2008-12	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2003-07 average Total increase
GERMANY	1.6	0.7 (3,5)	0.5	1.6	1.7	1.9	2,2	2,0	+13,4
ITALY	1.2	-1.5 (-7,5)	-1.7	0.1	0.7	0.9	1,3	1,3	-4,9
FRANCE	2.0	0.3 (1,15)	0.6	0.6	1.3	1.2	1.6	1.6	+8,0
SPAIN	3.6	-1.3 (-6,5)	-1.7	1.4	3.2	3.2	2.3	2.1	+4,5
EURO AREA	2.2	-0.3 (-1,5)	-0,3	1.2	2.0	1.7	1.6	1.8	+8,3
INVESTMENT /GDP	=100								2016/2003-2007 average 2016/2008-2012 average and (2016-2012)
GERMANY	19,6	19,9 (20,2)	19,8	20,1	20,0	20,0			0,4 0,1 -0,2
ITALY	21,2	20,0(18,3)	17,3	16,6	16,5	16,2			-5,0 -3,8 -2,3
FRANCE	21,9	23,0 (22,5)	22,1	21,7	21,2	21,0			-0,9 -2,0 -1,5
SPAIN	29,7	23,7 (20,1)	19,2	19,6	20,4	20,2			-9,7 -3,7 +0,1
EA									
INFLATION RATE	=100								2018/2003-7 average value Total increase
GERMANY	1.4	1.3 (6,5)	1.0	1.0	0.6	0.6	1.9	1.5	+0,1 /12,5
ITALY	2.5	1.9 (9,5)	1.0	0.2	0.0	-0.1	1.4	1.3	-1,2 /13,5
FRANCE	2.0	1.1 (5,5)	0.7	0.1	-0.2	0.1	1.4	1.3	-07 / 9,1
SPAIN	3.4	1.9 (9,5)	1.0	0.2	-0.2	-0.1	1.9	1.7	-17 /14,0
EURO AREA	2.2	1.5 (7,5)	1.1	0.5	0.1	0.4	1.6	1.4	-0,8 / 12,6
UNEMPLOYMENT									2018-2003-7 average val
GERMANY	10.0	6.6	5.2	5.0	4.6	4.1	4.1	4.1	-5,9
ITALY	7.4	8.4	12.1	12.7	11.9	11.7	11.6	11.4	+4%
FRANCE	8.6	9.0	10.3	10.3	10.4	10.0	9.9	9.6	+1,0
SPAIN	9.7	19.1	26.1	24.1	22.1	19.6	17.7	16.0	+6,3
EURO AREA	8.7	9.8	12.0	11.6	10.9	10.0	9.6	9.1	+0,4
LABOR PRODUCTIVITY	=100								2018/2003-7 average val Total increase
GERMANY	1.3	-0.2 (-1,0)	-0,1	0.8	0.8	0.9	0.8	1.1	+4,3
ITALY	0.5	-0.4 (-2,0)	0.7	-0.2	-0.1	-0.3	0.3	0.3	-1,2
FRANCE	1.3	0.4 (+2,0)	0.5	0.4	0.9	0.4	0.8	0.8	+5,8
SPAIN	0.4	2.0 (+10)	1.9	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	+13,4
EURO AREA	1.1	0.3 (+1,5)	0.6	0.6	0.9	0.4	0.7	0.8	+5,5
BUDGET BALANCE/GDP	=100								2016-2003-7 average val Total increase 2008-16 a (2016/2003-2007 average value
GERMANY	-2.6	-1.7	-0.2	0.3	0.7	0.6			+3,0/-04
ITALY	-3.3	-3.8	-2.7	-3.0	-2.6	-2.3			+1,0/-14,4
FRANCE	-3.1	-5.4	-4.0	-4.0	-3.5	-3.3			-0,2/-20,2
SPAIN	1.0	-9.0	-7.0	-6.0	-5.1	-4.7			-5,7/31,8
EURO AREA	-2.2	-4.5	-3.0	-2.6	-2.1	-1.7			+0, /13,9
DEBT/GDP	=100								2016/2003-2007 average
GERMANY	64.9	75.3	77.5	74.9	71.2	68.2			+3,3.
ITALY	101.0	114.0	129.0	131.9	132.3	132.8			+31,6
FRANCE	65.2	80.7	92.3	95.3	96.2	96.4			+30,8
SPAIN	41.9	61.5	95.4	100.4	99.8	99.7			+57,8
EURO AREA	67.6	81.8	93.7	94.4	92.6	91.5			+23,9

*Source: European Commission Spring 2017 economic forecast updated- only for GDP- with Moody's August 2017 forecasts.

Observing the indicators, clearly emerges a dualism among the main countries of the euro club, with Germany, with superior performances, as for the rates of GDP, the investments, the inflation rate, labour productivity, budget balance, debt burden, current balance of payment deficit or surplus.

Likely in EU and EMU there are structural imperfections and political economy inadequacies. Let us go back to Röpke and Einaudi.

3 Reforming the European Union and Monetary Union as clubs of sovereign states: Röpke'and Einaudi' lessons.

3.1. The incompleteness of the European institutional construct and the misunderstandings about its basic principles.

The institutional construct of the European Union-as a Club of sovereign states¹⁹- in its broad foundations, fits the model of the *Civitas Humana* of Röpke in his books²⁰ and that of the Good Government of Einaudi, for a Europe union, as presented, particularly in his works of the “Swiss” period²¹.

¹⁹ On James Buchanan seminal theory of club goods and of the Governments as clubs offering a single public good or a set of public goods to their members see the review of literature in M. CAPUTO, F. FORTE, *European Union and European monetary Union as clubs. The unsatisfactory convergence and beyond*, in “Sudeuropa, Quadrimestrale di civiltà e cultura europea”, 2016, n. 1, p. 109-152; and the contributions on the club Government model in particular relation to the European Union by M. WOHLGEMUTH, C. BRANDI, *Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective*, in “Freiburg Discussion Papers”, 2007, 6, Walter Eucken Institute, re-published in J. VARWICK, K. O. LANG (eds.), *European Neighbourhood Policy*, Opladen, 2007, pp. 159-180 and by L. P. FELD, *James Buchanan's Theory of Federalism: From Fiscal Equity to the Ideal Political Order*, “Freiburg Discussion Papers”, 2014, 06, Walter Eucken Institute.

²⁰ Röpke optimal model of a Union of States, based to the subsidiarity principle and on the down/up approach to public economy corresponds to Buchanan's club model. See W. RÖPKE, *Civitas Humana.Grundfragen der Gesellschafts und Wirtschaftstreform*, Erlenbach Zurich, 1944, translated as *A humane economy. The Social framework of free market*, Chicago, 1960; W. RÖPKE, *Internationale Ordnung - Heute*, Erlenbach - Zürich, 1953, translated in English as *International order and Economic Integration*, Dordrecht, 1959; W. RÖPKE, *Jenseits von Angebot und Nachfrage* Düsseldorf 1958; ID., *European Economic Integration and its Problems*, in “Modern Age Quarterly Review”, Summer, 1966, pp. 231-244. See also L. P. FELD, *Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunionk*, in “Hamburger WeltWirtschaftsInstitut Policy Paper” 70, Hamburg, 2012; L. P. FELD, E. A. KÖHLER, D. NIENIEDT, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*, “Freiburg Discussion Papers”, 2015, 04, Walter Eucken Institute

²¹ On Einaudi basic model for the European Union see L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1948, and Bologna, 1958, Part II. He, as for his model of European Union, does not employ the term Federation but the term “Confederation” to underline the

For the economy, it follows the theoretical model of competitive unique free market; for the public economy both for the member states and for the Union follows the two principles of subsidiarity and of interventions conform to the market. However its architecture of free market competitive economy and of EU and EMU as club government conform and subsidiary to the market are incomplete. The rules and policy suggestions to the member states too, have serious flaws.

According to Article 119 of the present European Union constitution, “the activities of the Member States and the Union shall include an economic policy based on the close coordination of Member States’ economic policies, on the internal market and on the definition of common objectives, and conducted in accordance with the principle of an open market economy with free competition”. However, in the European Union there is not a unique competitive labour market, characterised by decentralization and freedom of contracting, at the single business level, under the respect of the basic rights of the workers. While there is in principle, the free movement of labour through the various member countries, each country has its own labour market institutions, more or less liberalized. The high level of unemployment in the EMU area and in most member countries, with exception of Germany, is a clear demonstration of the effect of its vertical monopolization. In Italy, there is now a centralistic, vertical labour legislation, named “Job Act”- much less liberal than the former laws. EU authorities seems to have considered this new Italian “Job Act” as reform conforming to the competitive market principles, merely because the firms have the right to fire the workers both for economic and disciplinary reasons. But this right has, as counterpart, the abolition of any freedom of contracting, with different typologies of contracts and with different clauses within the standard contracts agreed at the national level by the National Workers Unions and the National business Associations. This by lateral monopolization of the labour market, in which the government interferes with ad hoc fiscal incentives puts serious obstacles to the reduction of the employment and to the increase of productivity. Clearly, it implies a political economy of public interventions not conform to the market, contrary to Röpke’s and Einaudi’s free competition model.

For the capital market, the business enterprises and the goods and services market too in the EU Treaty there the principles of free move-

principle that the core of the political and fiscal power remains in the member states. See F. FORTE, *Governo sovranazionale e mercati globali*, Chapter III of Part IV of *L'economia liberale di Luigi Einaudi*. Saggi, 2009, Firenze, pp. 303-319.

ment and free establishment. But the laws and regimes of the capital and business taxation greatly differ from country to country, with some countries as Ireland, Netherland, Luxembourg practicing regimes that artificially attracts to them capital, business and trade by allowing forms of tax subsidies and of avoidance tolerated by the EU²².

3.2. Specifically, as for the monetary and fiscal policies where national divergences of preferences do persist

The principle of monetary stability, central in the rules for the good Government of Eucken²³, Röpke²⁴, Einaudi²⁵ is also central in the rules for Euro-

²² See the reflections of Einaudi on Röpke theory of conform interventions in L. EINAUDI, *Delle origini economiche della grande guerra, delle crisi e delle diverse specie di piani*, in “Rivista di Storia Economica”, 1937, II, 3, pp. 277-289 and ID., *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in “Rivista di Storia economica”, n. 2, 1942, re-edited as ID., *La civitas humana di Wilhlem Röpke*, in F. FORTE, F. FELICE (eds.), cit., 2014.

²³ On Eucken monetary principles based on a strong connection between the money supply and the reserve in gold as monetary commodity, see W. EUCKEN, *Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem*, Jena, 19123; ID., *Das Internationale Währungsproblem. Ein Überblick*, in “Schriften der Vereinigung für Staat Wissenschaftliche Fortbildung”, Heft 2, 1925; ID., *Auslands leihen*, *Magazin der Wirtschaft* 1, 4, 26/1/1928, pp. 120-123; ID., *Kredit und Konjunktur*, in F. BOESE (ed.), *Wandlungen des Kapitalismus. Auslandsanleihen. Kredit und Konjunktur*. München, Leipzig, 1929, pp. 287-305; ID., *Die Währungspolitik und ihre Konsequenzen*, in Eucken, W., *Unser Zeitalter der Mißerfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 1951, pp. 45-58, translation in English as ID., *Monetary Policy and Its Consequences*, in W. Eucken, *This Unsuccessful Age or the Pains of Economic Progress. With an Introduction by Jewkes, J*, London, 1951, pp. 69-82; ID., *Deutschland vor und nach der Währungsreform*, in A. Hunold, (ed), *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*. Erlenbach-Zürich, 1951, pp. 134-183. For a critical discussion of Eucken’ and Ordo monetary principles see L. P. FELD, E. A. KÖHLER, D. NIENTIEDT, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*, 2015, quoted above.

²⁴ On Röpke monetary policy principles see W. RÖPKE, *Crisis and Cycles*, London, 1936; ID., *Offene und Zurückgestaute Inflation*, in “Kyklos”, 1947, I, 1, pp. 57-71; ID., *Repressed Inflation*, “Kyklos”, 1947, I, 3, pp. 242-253; ID., *Welfare, freedom and inflation*, London, 1957; On Röpke’ monetary conception see S. GREGG, *Wilhelm Röpke Political Economy*, Cheltenham, 2010, Chapter 5 and 6 dealing with his business cycles theory and policy and with Keynesian political economy.

²⁵ On Einaudi’ quantitative theory of monetary stability see L. EINAUDI, *Il ritorno alla stabilità monetaria e la revisione dei rapporti creditizi*, in “La Riforma Sociale”, 1927, XXXIV, vol. XXXVIII, n. 1-2, pp. 74-90; ID., *Il contenuto economico della lira dopo la riforma monetaria del 21 dicembre 1927*, in “La Riforma Sociale”, 1929, XXXVI, Vol. XL, n.1-2, pp. 505-23; ID., *Dei metodi per arrivare alla stabilità monetaria e se si possa ancora parlare di crisi di stabilizzazione*

pe. The prohibition for the Central bank of financing their issuance of new public debts corresponds to the principles of the fathers of the EU original chart. However, the meaning of monetary stability, as for euro, is still unclear and controversial. For a long period, European Central Bank (ECB) applied asymmetrically the monetary stability principle against inflation and not against deflation. The deflationary effects of the monetary policy and of the rate of exchange of euro with the other currencies, for most euro countries were aggravated by the rigidities of the labour market and miss-behaviours of the banks. As there is not a unique banking system, the mechanism of transmission of the monetary policy works imperfectly. But after some delay, the non-conventional monetary policy adopted by the ECB under Mario Draghi has received the approval also from the staunch defenders of the Bundesbank tradition²⁶. Its application has had robust positive effects for the Eurozone recovery. But can see from the dualistic situation has persisted, in the Eurozone, signalling that its construct is incomplete. Let us again reflect on Röpke's and Einaudi good government message.

The fiscal compact adopts the two fiscal principles of good government of Einaudi and Röpke' of budget balance as general rule and of deficits to take care of output gaps created by the cyclical fluctuations²⁷. However, in the application of the fiscal compact, the EU Commission does not clearly distinguish between tax increases and reductions of spending. Nor between reductions of current or capital expenditures. It results a trend of increase of the tax burden and of reduction of public investment expenditures contrary to the Röpke's and Einaudi good government principles, with perverse effects on growth and employment. Furthermore, while as for the fiscal policy to take care output gap, Röpke's and Einaudi would recommend reduction

della lira, in "Riforma Sociale", 1930, XXXVII, vol. XLI, n. 5-6, pp. 227-261 and the papers collected in ID., *Il mestiere della moneta*, edited by I. Villani, Torino, 1990. See also F. FORTE, *Alla ricerca della moneta ottima*, and F. FORTE, *Teoria monetaria e stabilizzazione della lira*. Einaudi Ministro del bilancio e governatore della Banca di Italia, Chapters II and III of Parte IV of ID., *L'economia liberale di Luigi Einaudi*. Saggi, Firenze, 2009, pp. 271-301.

²⁶L. P. FELD, A. KÖHLER, A. EKKEHARD, D. NIENTIEDT, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*, in "Freiburg Discussion Papers", 15-04, Walter Eucken Institute.

²⁷ On the relevance of the output gap, see E. BEQIRAJ, S. FEDELI, F. FORTE, La validità della regola del bilancio corretto per l'output gap e il rapporto Debito/PIL nell'analisi di Steve del 1952, e nella problematica attuale. Una verifica empirica sui paesi OCSE ed europei, "Scritti in onore di Sergio Steve", Milano, 2017, forthcoming and ID., *Public budgetary rules and GDP growth. An Empirical Study on OECD and European Countries*, in "Southern Economic Journal", 2017, forthcoming.

of taxes and incentives to promote investments, together with removal of obstacles to the functioning of the market, the European Commission accepts public tax reductions and public spending to promote consumption. This deficit finance which corresponds to the neo-Keynesianism, in contrast to Einaudi and Röpke, while may bring short run popularity, hardly promotes long run growth²⁸.

The ECB set of nonconventional expansionary measures, while fostering GDP growth, has reduced the remuneration of savings near to zero, creating new problems for the budgets of the banks and unjust situations for the savers. These perverse effects, in the EMU area arose, not because of a wrongness of these monetary recipes but because of the anomaly of the existing fiscal rules, as for the EU budget. While the ECB, with the Quantitative Easing policy, can buy debt of the Governments and of public institution, cannot buy financial instruments of the EU budget, because the EU must balance its budget and cannot issue debts. Therefore, the EU cannot do an expansionary fiscal policy with the EU own budget, to avoid the fall of the interest rates to anomalous levels. The plans of PP (public private initiative) of the EU unapplied, because of their great complexity, could be launched, by a zero cost financing, if the EU was allowed to sell ad hoc unredeemable financial instruments to the ECB, with zero interest rates.

If the rule of the budget balance corrected for the output gap was allowed for the EU budget, the monetary seigniorage thus exerted, would be that of the Government of the club acting for the whole community. To combat deflation and unemployment, promote growth and avoid the anomalous fall of the interest rate close to zero is in accordance with the

²⁸ Cfr. F. FORTE, C. MAGAZZINO, *Optimal Size Government and Economic Growth in EU Countries*, in "Economia Politica – Journal of Analytical and Institutional Economics", 2011, XXVIII, 3, pp. 295-321; S. FEDELI, F. FORTE, *Public Debt and unemployment growth: The need of new fiscal-monetary rules. Evidence from OECD countries*, in "Economia Politica – Journal of Analytical and Institutional Economics", 2012, XXIX, n. 3, pp. 399-427; F. FORTE, C. MAGAZZINO, *Optimal size of governments and optimal ratio between current and capital expenditure*, in F. FORTE, R. MUDAMBI, P. NAVARRA (eds.), *Handbook of Alternative Theories of Public Economics*, Cheltenham, 2014, pp. 342-367; S. FEDELI, F. FORTE, *Deficits, tax burden and unemployment*, ivi, pp. 116-139; S. FEDELI, F. FORTE, O. RICCHI, *The long term negative relation between public deficit and structural unemployment: An empirical study of OECD countries (1980-2009)*, in "Atlantic Economic Journal", 2014, 43(1), pp. 39-54; S. FEDELI, F. FORTE, *The long term effects of Government budget constraints on GDP growth: An Empirical Study on OECD Countries (1980-2009)*, in G. DI BARTOLOMEO, E. SALTARI (eds.), *Theoretical Foundations of Macroeconomic Policy – Growth, Productivity and Public Finance*, London, 2017, pp. 295-321.

two principles of subsidiarity and of interventions conform to the market of Röpke and Einaudi.

Concluding remarks

Clearly a euro crisis exists; the explanation may be easily found considering the imperfections of the present architecture of EU and EMU, which -in principle-could be completed along the lines above suggested, which do not consist in creating a federation. It consists in completing the structure of the EU and EMU club governments, with rules conform to a competitive market economy in a true unique market under competitive free economy principles, with the interventions conform to an economic system based on the free persons of a “civitas humana”.

If there are obstacles to this objective, a proposal of more than one euro-according to some economist of the Ordo orthodoxy, could produce a better functioning currency union.

There would no need to abolish the euro altogether. One may restore, with substantial improvements, the mechanism of European Monetary System giving to EBC a role of central bank of the two euro systems, where each member deposits parts of its reserves. In the first euro system, that of Germany, the rates of exchange among its members should absolutely fixed as now. In the second euro system, they could vary inside a band of fluctuation of each currency with the others. Each country would be responsible of assuring a credible budgetary policy, making possible the issuance, at reasonable conditions, of public debt in its own euro currency. Each country to remain in its fluctuation band needs to have a flexible labour market and needs to have a good rate of savings, to be able to finance an investment that assure its competitiveness.

An apparent paradox thus emerges as for the issue of the unique euro. A sound budgetary policy, a sustainable public debt, a flexible labour market, the respect for the saving and property rights are both a precondition for remaining in the present imperfect euro system with a position strong enough to negotiate its improvement according to the lines above described and for exiting, in a viable way to participate to another monetary club. If this is true, as it appears to me, then the message is clear: to complete the existing Europe with the ideals and the operational suggestions that arise from Röpke and Einaudi.

Bibliography

- G. A. ALBERTI (1432-1434), *I libri della famiglia*, Bari, 1960.
- M. S. ASLAENDER, P. ULRICH (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009.
- M. S. ASLAENDER, P. ULRICH, *Einführung: Das Soziale Der Sozialen Marktwirtschaft. Impressionen-Illusionen*, in M. S. Aslaender, P. Ulrich (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009, pp. 9-26.
- M. S. ASLAENDER, *Wohlstand für alle? Die Soziale Marktwirtschaft vor der globalen herausforderun*, in M. S. Aslaender, P. Ulrich, P. (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009, pp. 223-255.
- E. BEQIRAJ, S. FEDELI, F. FORTE, *Public budgetary rules and GDP growth. An Empirical Study on OECD and European Countries*, "Southern Economic Journal", 2017.
- E. BEQIRAJ, S. FEDELI, F. FORTE, *La validità della regola del bilancio corretto per l'output gap e il rapporto Debito/PIL nell'analisi di Steve del 1952, e nella problematica attuale. Una verifica empirica sui paesi OCSE ed europei*, in *Scritti in onore di Sergio Steve*, Milano, 2017.
- F. BÖHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DORTH, *Unsere Aufgabe*, in F. BÖHM, W. Eucken, H. GROSSMANN-DOERTH (eds.), *Ordnung der Wirtschaft*, Heft 1, Stuttgart, Berlin, pp. VII - XXI, 1936, translated in English as F. BÖHM, W. EUCKEN, H. GROSSMAN-DORTH, *The Ordo manifesto of 1936*, in A. PEACOCK, H. WILLGERODT (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, 1989.
- L. BRUNI, *L'impresa civile. Una via italiana all'economia di mercato*, Milano, 2009.
- Economia come impegno civile. Relazionalità, benessere ed Economia di Comunione*, a cura di L. BRUNI, V. PELLIGRA, Torino, 2002.
- L. BRUNI, S. ZAGAMI, *Economia civile. Efficienza, equità, felicità pubblica*, Bologna, 2004.
- M. CAPUTO, F. FORTE, *European Union and European monetary Union as clubs. The unsatisfactory convergence and beyond*, in "Sudeuropa, Quadrimestrale di civiltà e cultura europea", 2016, n. 1, pp. 109-152.
- D. CARAFA, (1470-1474), *Doveri del Re e del buon Principe*, a cura di T. PERSICO, Napoli, 1889,
- D. CLEARLY, *Rosmini*, Stanford Encyclopedia of Philosophy, Center for the Study of Language and Information (CSLI), Stanford University, 2015.
- L. DI BATTISTA, *Dalla tradizione genovesiana agli economisti liberali. Saggi di storia del pensiero economico meridionale*, Bari, 1990.
- D. DIETZFELBINGER, *Soziale Marktwirtschaft als Imperativ- Alfred Muller Armack Stiltheorie*, in M. S. ASLAENDER, P. ULRICH (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009, pp. 95-117.
- L. EINAUDI, *Il ritorno alla stabilità monetaria e la revisione dei rapporti creditizi*, in "La Riforma Sociale", 1927, XXXIV, vol. XXXVIII, n. 1-2, pp. 74-90.
- L. EINAUDI, *Il contenuto economico della lira dopo la riforma monetaria del 21 dicembre 1927*, in "La Riforma Sociale", 1929, XXXVI, Vol. XL, n. 1-2, pp. 505-523.
- L. EINAUDI, *Dei metodi per arrivare alla stabilità monetaria e se si possa ancora parlare di crisi di stabilizzazione della lira*, in "La Riforma Sociale", 1930, XXXVII, vol. XLI, n. 5-6, pp. 227-261.
- L. EINAUDI, *Delle origini economiche della grande guerra, delle crisi e delle diverse specie di piani*, "Rivista di Storia Economica", 1937, II, 3, pp. 277-289.
- L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*, in "Rivista di Storia economica", n. 2, 1942 re-edited as L. EINAUDI (2014), *La civitas humana di Wilhem Röpke*, in F. FORTE, F. FELICE (eds.), *Il liberalismo delle regole, Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, 2014, pp. 185-225.
- L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1948, re-edited a cura di G. Vigo, Bologna, 1986.

- L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, Torino, 1949,
- L. EINAUDI, *Il buon governo. Saggi di economia e di politica (1897-1954)*, a cura di E. Rossi, Bari, 1954.
- L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Torino, 1962.
- L. EINAUDI, *Il mestiere della moneta*, a cura di L. Villani, L., Torino, 1990.
- L. ERHARD, *Wohlstand für alle*, new edition (1914), Düsseldorf, 1957.
- W. EUCKEN, *Kritische Betrachtungen zum deutschen Geldproblem*, Jena, 1923.
- W. EUCKEN, *Das Internationale Währungsproblem. Ein Überblick*, in "Schriften der Vereinigung für Staat Wissenschaftliche Fortbildung", 1925, I.
- W. EUCKEN, *Auslands leihen*, in "Magazin der Wirtschaft", 26/1/ 1928, 1, 4, pp. 120-123.
- W. EUCKEN, *Kredit und Konjunktur*, in F. Boese, F. (ed.), *Wandlungen des Kapitalismus. Auslandsleihen. Kredit und Konjunktur*, München, Leipzig, 1929, pp. 287-305.
- W. EUCKEN, *Das ordnungspolitische Problem. ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 1. Düsseldorf, München, 1948, pp. 56-90.
- W. EUCKEN, *Die Währungspolitik und ihre Konsequenzen*, in W. EUCKEN, *Unser Zeitalter der Mißerfolge. Fünf Vorträge zur Wirtschaftspolitik*. Tübingen, 1951, pp. 45-58; translation in English, ID., *Monetary Policy and Its Consequences*, in *This Unsuccessful Age or the Pains of Economic Progress*, with an Introduction by Jewkes, J., London, 1951, pp. 69-82.
- W. EUCKEN, *Deutschland vor und nach der Währungsreform*, in A. HUNOLD (ed.), *Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft*, Erlench-Zürich, 1951, pp. 134-183.
- W. EUCKEN, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tubingen, 1952.
- S. FEDELI, F. FORTE, *Public Debt and unemployment growth: The need of new fiscal-monetary rules. Evidence from OECD countries*, in "Economia Politica – Journal of Analytical and Institutional Economics", 2012, XXIX, n. 3, pp. 399-427.
- S. FEDELI, F. FORTE, *Deficits, tax burden and unemployment*, in F. FORTE, R. MUDAMBI, P. NAVARRA (eds.) Mudambi, R., Navarra, P. (eds.), *Handbook Of Alternative Theories of Public Economics*, Cheltenham, 2014, pp. 116-139.
- S. FEDELI, F. FORTE, O. RICCHI, *The long term negative relation between public deficit and structural unemployment: An empirical study of OECD countries (1980-2009)*, in "Atlantic Economic Journal", 2014, 43(1), pp. 39-54.
- S. FEDELI, F. FORTE, *The long term effects of Government budget constraints on GDP growth: An Empirical Study on OECD Countries (1980-2009)*, in G. DI BARTOLOMEO, E. SALTARI (eds.), *Theoretical Foundations of Macroeconomic Policy – Growth, Productivity and Public Finance*, London, 2017, pp. 295-321.
- L.P. FELD, *Europa in der Welt von heute: Wilhelm Röpke und die Zukunft der Europäischen Währungsunion*, in "Hamburger WeltWirtschaftsinstitut Policy Paper 70", Hamburg, 2012.
- L.P. FELD, *James Buchanan's Theory of Federalism: From Fiscal Equity to the Ideal Political Order*, in "Freiburg Discussion Papers", 14-06, Walter Eucken Institute, 2014.
- L.P. FELD, E. A. KÖHLER, D. NIENTIEDT, *Ordoliberalism, Pragmatism and the Eurozone Crisis: How the German Tradition Shaped Economic Policy in Europe*, "Freiburg Discussion Papers", 15-04, Walter Eucken Institute.
- F. FELICE, *Persona, istituzioni e mercato. La persona nel contesto del liberalismo delle regole*, Soveria Mannelli, 2013.
- F. FELICE, *Prefazione*, in W. RÖPKE, *Al di là dell'offerta e della domanda. Verso un'economia umana*, Soveria Mannelli, 2014.
- F. FELICE, *Prefazione*, in W. RÖPKE, *Civitas Humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale e economica*, Soveria Mannelli, 2016.
- F. FORTE, *L'optimum economico e la teoria del punto critico nel pensiero di Emanuele Sella*, in M. VAUDANO, *La figura e l'opera di Emanuele Sella*, Biella, 1999.
- F. FORTE, *Il liberalesimo sociale di Wilhelm Röpke*, in "Ideazione", 2001, n. 4 August, reedited with

- small changes as F. FORTE, *Einaudi e Röpke, Interventi conformi ed economia sociale di mercato*, in F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009, pp. 223-251.
- F. FORTE, *Economia dei mercati globali e governo sovranazionale secondo Luigi Einaudi*, in "Il Pensiero Economico Italiano", 2007, XV, 2, re-edited in F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009, pp. 303-342.
- F. FORTE, *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009.
- F. FORTE, *The architecture of Luigi Einaudi good government*, in P. HERITIER, P. SILVESTRI, (eds.), *Good Government, Governance, Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012.
- L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, a cura di F. FORTE, F. FELICE, C. FORTE, Rubbettino Soveria Mannelli, 2012.
- Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, a cura di F. FORTE, F. FELICE, Soveria Mannelli, 2014.
- F. FORTE, C. MAGAZZINO, *Optimal Size Government and Economic Growth in EU Countries*, in "Economia Politica – Journal of Analytical and Institutional Economics", 2011, XXVIII, 3, pp. 295-321.
- F. FORTE, C. MAGAZZINO, *Optimal size of governments and optimal ratio between current and capital expenditure*, in F. FORTE, R. MUDAMBI, P. NAVARRA, (eds.), *Handbook of Alternative Theories of Public Economics*, Cheltenham, 2014, pp.342-367.
- N. GOLDSCHMIDT, *Alfred Muller-Armack and Ludwig Erhard Social Market Liberalism*, "Freiburg Discussion Papers of Constitutional Economics", Walter Eucken Institute, 04- 12.
- N. GOLDSCHMIDT, *Die Geburt der Sozialen Marktwirtschaft as dem Geiste der Religion Walter Eucken und das soziale Anliegen der Neoliberalismus*, in M. S. ASLAENDER, P. ULRICH, (eds.), *60 Jahre Soziale Marktwirtschaft. Illusionen und Interpretationen einer ordnungs politischen Integrationformel*, Bern, 2009, pp. 27-44.
- N. GOLDSCHMIDT, M. I. WOHLGEMUTH, *Social Market Economy: origins, meanings and interpretations*, in "Constitutional Political Economy", 2008, vol. 19, 3, pp. 261-276.
- N. GOLDSCHMIDT, M. I. WOHLGEMUTH (eds.), *Grundtexte zur Friburger Tradition der Ordnungsokonomik*, Tübingen, 2008.
- S. GREGG, *Wilhelm Röpke Political Economy*, Cheltenham, 2010.
- P. HERITIER, P. SILVESTRI (eds.), *Good Government, Governance, Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012.
- M. KRIENKE, *Rosmini as the Idea-Historic Predecessor of Social Market Economy, Liberal remarks to some actual interpretations of the Philosophy of Right. A Series of Five Video Lectures by the Chair Antonio Rosmini*, Rosmini Institute, Lugano, 2014.
- A. MINGARDI, *A Sphere Around the Person: Antonio Rosmini on Property*, in "Journal of Markets & Morality", 2004, Vol. 7, N. 1, pp. 63-97.
- A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschaftslehre und Marktwirtschaft*, 1946, neue herausgegeben von Frank Thelen, München, 1990.
- A. MÜLLER-ARMACK, *Wirtschafts Ordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzept zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Bern and Stuttgart, 1976.
- A. J. NICHOLLS, *Freedom with responsibility: The Social Market Economy in Germany, 1918-1963*, Oxford, 1994.
- IL PLATINA (Sacchi B.), (1461), *De optimo cive*, a cura di F. Battaglia, Bologna, 1944.
- IL PLATINA (Sacchi B.), (1471), *De principe*, a cura di G. Ferrà, Palermo, 1979.
- A. PEACOCK, H. WILLGERODT, *German Liberalism and Economic Revival*, in A. PEACOCK, H. WILLGERODT, *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, 1989.
- A. PEACOCK, H. WILLGERODT (eds.), *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, London, 1989.
- E. PII, *Antonio Genovesi. Dalla politica economica alla 'politica civile'*, Firenze, 1984.

- W. RÖPKE, *Crisis and Cycles*, adapted from the German and revised by V. G. Smith, London, 1936.
- W. RÖPKE, *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Zurich, 1942, translated in English as *The social crisis of our time*, Chicago, 1950.
- W. RÖPKE, *Civitas Humana. Grundfragen der Gesellschafts und Wirtschaftstreform*, Zurich, 1944, translated as *A humane economy. The Social framework of free market*, Chicago, 1960.
- W. RÖPKE, *Offene und Zurückgestaute Inflation*, "Kyklos", I, 1947, 1, pp. 57-71.
- W. RÖPKE, *Repressed Inflation*, "Kyklos", I, 1947, 3, pp. 242-253.
- W. RÖPKE, *Maß und Mitte*. Erlenbach- Zurich, 1950, and Bern Haupt, 1979.
- W. RÖPKE, *Internationale Ordnung - Heute*, Erlenbach- Zurich, 1953, translated as *International order and Economic Integration*, Dordrecht, 1959.
- W. RÖPKE, *Welfare, freedom and inflation*, London, 1957.
- W. RÖPKE, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 1958; and *Verlagsanstalt des Handwerks*, Düsseldorf, 2009.
- W. RÖPKE, *European Economic Integration and its Problems*, in "Modern Age Quartely Review", 1966, pp. 231-244.
- A. ROSMINI, *The Philosophy of Politics*. vol. 1, *The Summary Cause for the Stability or Downfall of Human Societies*; vol. 2, *Society and Its Purpose*, trans. By Cleary, D. and Watson, T., Durham, Rosmini House, 1994.
- A. ROSMINI, *The Philosophy of Right.*, vol. 1 (1993) *The Essence of Right*, vol. 2 (1993) *Rights of the Individual*, vol. 3 (1995) *Universal Social Right*, vol. 4 (1995) *Rights in God's Church*, vol. 5 (1995) *Rights in the Family*, vol. 6 (1996) *Rights in Civil Society*, trans. By Cleary, D. and Watson, T. Durham, (1993-1996), Rosmini House.
- P. SILVESTRI, *The ideal of good government in Luigi Einaudi's thought and life between law and freedom*, in P. Heritier, S. Silvestri (eds), *Good Government, Governance, Human Complexity. Luigi Einaudi's Legacy and contemporary societies*, Firenze, 2012.
- F. TOMATIS, *Verso la città divina. L'incantesimo della libertà in Luigi Einaudi*, Torino, 2011.
- V. J. VANBERG, *The Freiburg School: Walter Eucken and Ordoliberalism*, "Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics", 04/11, Walter Eucken Institute.
- J. VARWICK, K. O. LANG (eds.), *European Neighbourhood Policy*, Opladen, 2007.
- F. VENTURI, *Settecento riformatore*, 1° vol., Torino, 1969; 2° vol., Torino, 1986; 5° vol., Torino, 1987.
- La figura e l'opera di Emanuele Sella*, a cura di M. VAUDANO, Biella, Sella di Monteluca Foundation, DocBI, Centro Studi Bielle, 1999.
- L. VILLARI, *Il pensiero economico di Antonio Genovesi*, Firenze, 1959.
- M. WOHLGEMUTH, C. BRANDI, *Strategies of Flexible Integration and Enlargement of the European Union. A Club-theoretical and Constitutional Economics Perspective*, in "Freiburg Discussion Papers" 07-6, Walter Eucken Institute, 2007; also published in J. VARWICK, K. O. LANG (eds.), *European Neighbourhood Policy*, Opladen, 2007, pp. 159-180.

Abstract

La prima parte del saggio discute la terza via liberale di Röpke ed Einaudi, tra il capitalismo storico e l'economia di mercato competitiva che pone al suo centro la persona e la civitas umana. Il principio di sussidiarietà, interventi di politica economica conformi al mercato e la dottrina dei limiti definisce il ruolo e i limiti dei poteri pubblici. La seconda parte presenta otto indicatori principali della performance divergente di quattro dei

principali paesi dell'UEM. La terza parte riguarda l'incompletezza della costruzione istituzionale dell'UE e dell'UEM come clubs di stati sovrani e i fraintendimenti sui principi fondamentali e i rimedi pensati alla luce delle proposte di Röpke ed Einaudi. In conclusione del saggio, vi sono indicazioni sulla correzione del fiscal compact, della legislazione bancaria e del bail in, e sulla interazione più stretta tra la politica monetaria della BCE, il bilancio Europeo e la politica fiscale dell'UE.

Parole chiave: Röpke, Einaudi, terza via, UEM, poteri pubblici.

Abstract

The first part of the paper deals with Röpke' and Einaudi' liberal third way between the historical capitalism and a competitive market economy, with -at its centre- the persons and the civitas umana.' Subsidiarity principle, market-conform public interventions and critical points doctrine define role and limits of public powers. The second part presents eight main indicators of the divergent performance of the four main EMU countries. The third part deals with the incompleteness of the institutional construct of the EU and of the EMU as clubs of sovereign states and with the misunderstandings about their basic principles and the remedies to them in the light of Einaudi' and Röpke' ideas. Suggestion about corrections of fiscal compact, banking regulations and "bail in" and about closer cooperation between ECB monetary policy and European budget and EU fiscal policy conclude the paper.

Keywords: Röpke, Einaudi, third way, EMU, public powers.

JEL CLASSIFICATION: B31, F45, H6, H77

Le radici culturali e religiose della identità europea*

Piero Bellini**

Vi sono temi tanto variamente articolati da porre in condizione chi sia chiamato a discorrerne in linea generale (e in termini sintetici) di non poter sottrarsi a una catena di audaci semplicizzazioni (e forzature) delle quali non gli resta che scusarsi anticipatamente con i suoi interlocutori. Difficile sfuggire a questo rischio quando s'ha che fare con un argomento come il nostro: specie se poco disposti a condiscendere al consueto privilegiamento [spesso di stampo apologetico] d'un singolo fattore ideale (quanto che sia significativo) della «identità europea»: laddove è forza tener conto – nel parlarne – della convergenza operativa di una pluralità di co-fattori, i quali [svolgendo ciascuno un proprio ruolo] hanno concorso («in termini dialettici») a fare della nostra Europa ciò che l'Europa è adesso: ciò che ha saputo faticosamente diventare – lungo i secoli – in fatto di cultura, di sensibilità, di civiltà. Oggi – a presentarcisi davanti – è un «sistema geopolitico composito»: variamente articolato al proprio interno: non però formato di «società civili chiuse» [di «monadi», diciamo, «senza porte né finestre»: tali da fare ciascuna «parte a sé») quanto piuttosto costituito d'un assieme di «comunità umane interagenti»: dotate [è vero] – ognuna – di proprie costumanze e proprie connotazioni tipizzanti (segnate da una propria “specificità” da preservare) e non di meno «aperte le une verso le altre»: legate – le une alle altre – da un rapporto (venuto stabilendosi e venuto consolidandosi nel tempo) di «complementarità dinamica». Scontratesi sin troppo spesso nel passato – crudamente – queste compagini civili hanno viepiù sentito (specie negli ultimi decenni) di dover ripudiare questa antica conflittualità suicida: di dover invece incrementare il lor esser attive costituenti d'una comunità che tutte in sé le ricomprenda in un complesso assieme. E questo «sinergismo fra di-

65

* Con alcune modifiche, testo estrapolato da *Metamorfosi del “Cattolicesimo reale”*. Sulla dinamica ideologica del movimento cristiano principale, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2010.

** Emerito di Storia del diritto canonico “La Sapienza” Roma.

versi» [questo «pluralismo militante»] rende attendibile l'auspicio d'un ulteriore rinsaldarsi d'un criterio di «reciproca integrazione»: cosicché le singole nationes [nell'offrire il proprio apporto costruttivo al vivere in comune] possano – a propria volta – prevalersi del concomitante apporto costruttivo che viene a ognuna dalla cooperazione fattiva delle altre. Proprio – del resto – su un principio di «complementarità civile» [fra culture diverse, fra diversi popoli] mostra di essersi fondata – in tempi antichi – la prima espressione storica d'una ecumene civile assimilabile alla attuale unità europea. Proprio di un principio di «reciproca integrazione» s'è giovata la esperienza valsa a promuovere – in origine – e a dar forza a quella «comune civiltà» che della unità di Europa è ragione costitutiva primaria.

* * *

66

1 - Non sempre si fa caso [né sempre si insegna nelle scuole] che il dominato politico di Roma – quale venuto costituendosi nei secoli – non rappresenta una costruzione totalmente autonoma del Popolo romano, sì piuttosto esso risulta dall'incontro e dalla fusione di due Imperi: di due “mondi”. Roma conquista militarmente – a pezzo a pezzo – le province occidentali dell'Europa. Le “romanizza” sotto il suo governo: facendo valere in Occidente [in un Occidente frammentato in una svariata quantità di etnie] non solo la potenza dei suoi eserciti ma la superiorità della propria cultura e della propria capacità organizzativa. Pronta a «*debellare superbos*» – ma ben anche, lo sappiamo, a «*parcere victis*» – Roma (forte di questa sua *prudentialia regnativa*) non indulge a una politica totalizzante: di prevaricazione immoderata a carico delle popolazioni assoggettate. Risparmia i popoli disposti a riconoscere la *auctoritas populi romani*. Li accetta – di principio – in quella che è la loro identità: ne fa salvi costumi e tradizioni: ne rispetta i culti. Di qui l'instaurarsi – nella «*pars occidentis*» – d'una sorta di “confederazione” (ancorché asimmetrica) di Roma con le genti raccolte sotto la *pax romana*. Confederazione – questa – non solamente “politica” [va detto] sì anche “religiosa”. Nessun impedimento a che le divinità dei popoli soggetti prendessero posto – degnamente – accanto ai *venerandi numina* della pietas capitolina: «senza vicendevoli pretese esclusivistiche».

Altro il percorso integrativo seguito nella «*pars orientis*»: dove la potenza di Roma ebbe a incrociarsi – viceversa – con un mondo già da secoli civilmente unificato, ancorché politicamente spezzettato: sin rissoso al proprio interno. Si aveva – qui – che fare con i multiformi Potentati risalenti al vecchio Impero alessandrino: fragili sul piano istituzionale, e

militare: estremamente tuttavia avanzati sul piano culturale. E fu ventura storica propizia [segnatamente giovevole in termini civili] che – in questo scacchiere operativo – l’incontro fra l’una e l’altra costituente avvenisse [se così può dirsi] «per quote separate»: in ragione di «momenti diversi della umana esperienza». Fu ventura storica propizia che [come a pieno si era valsa della potenza guerresca dei Romani, e della loro avvedutezza pratica] così la capacità di aggregazione della politica dell’Urbe fosse messa in grado di trarre straordinario beneficio dal pensiero teoretico dei Greci: dal loro senso estetico: dal loro gusto della vita.

2 - Veniva – con questo – a realizzarsi la congiunzione operativa fra «due culture» (fra «due civiltà») bensì “distinte” e tuttavia compiutamente “compatibili”: fra «culture complementari» – giustappunto – armonicamente combinabili [proprio perché diverse] nel reciproco vantaggio: capaci di vivere – l’una di fianco all’altra – completandosi a vicenda. Alla realtà effettuale [a ciò che di concreto le succede attorno] Roma guarda «a altezza d’uomo»: “orizzontalmente”, se può dirsi. Con ponderatezza essa tien conto della puntuale rilevanza societaria dei fatti di vita reale. Se ne fa carico «*ratione utilitatis*»: in via – oggi diremmo – “pragmatistica”. Ha forte il senso della effettività, della politica, dell’assetto civile e militare. Pratica – con mirabile sagacia – l’«arte del possibile». L’Oriente ellenistico – per contro – [quello cui Roma volge con ammirazione: con rispetto] cede al richiamo irresistibile della bellezza: della pura speculazione intellettuale. Guarda verso l’alto. Costruisce astratti archetipi ideali. Riflette alla essenza profonda delle cose: all’essere in sé dell’uomo. Ed è – quella dei Greci – [e degli intellettuali che ai Greci hanno seguito ad ispirarsi] una cultura versatile, poliedrica: contrassegnata al proprio interno da una vivida «carica dinamica»: così da offrire – dei massimi temi dello spirito – [metafisici-etici-estetici-logici-ontologici-gnoseologici] una complessa pluralità di soluzioni: di soluzioni diciamo così “mobili”: le quali (lunghi dal rinchiudersi in se stesse: in una sterile “aseità”) si rapportano “criticamente” le une alle altre: vivacemente si confrontano nei modi d’un «rapporto dialogico-dialettico» serrato.

3 - Sappiamo quanto sia diffusa – ai nostri giorni – la tendenza intellettuale a fare della «visione individualistica dell’uomo» [a fare dell’«ottimismo antropologico»] un portato culturale della «modernità». Né – in questo – si potrebbe di certo disconoscere il determinante apporto costruttivo dello spirito umanistico e rinascimentale, del giusnaturalismo e giusrazionalismo, della filosofia di Lumi: per tacere dei principi rivoluzionari dell’89, e dell’esperimento liberale. Eppure [attribuito a ciascuno

di questi fattori evolutivi il merito che gli va riconosciuto] non appare tuttavia negabile che le radici profonde della scoperta della «unicità di ciascun uomo» (di ciascun «nato di donna») vadano ben retrodatate: e ricondotte a una speculazione filosofica – quale fu appunto quella antica – già per sua parte giunta a teorizzare la superiore eccellenza della «componente pneumatica dell'uomo»: dell'«anima» di lui: non già intesa siccome semplice riflesso d'una entità cosmica, della quale i singoli sian fatti occasionalmente e transitoriamente compartecipi, ma proprio come un che di «strettamente individuale»: di appartenente [diremmo “in esclusiva”] a «ciascun essere umano» proprio perché «essere umano». È prospettiva – questa – in cui si arriva [è a tutti noto] sin a proclamare (in termini, per giunta, singolarmente fascinosi) il canone – di radicale “spirito umanistico” – della «immortalità» di una tal «anima individua». E vanno ricercate – quelle medesima radici – in una speculazione filosofica [quale fu sempre quella antica] che molto ha confidato nella «auto-osservazione»: in una «introspezione» puntualmente riferita alla «natura che è dentro di noi»: come dire alla singolarità (di per sé «infungibile») della realtà psichica di ognuno.

68

Tutti poi sappiamo – in fatto di esperienza pubblica – quel che è stato detto (con pregevole eloquenza) su quanto la «Libertà dei Moderni» si distanzi dalla «Libertà degli Antichi». Eppure – anche qui – varrebbe tener conto di come la disciplina civica del mondo romano [quanto si voglia rigorosa: oggi, diremmo, “totalizzante”: addirittura “olistica”] guardasse non di meno ai *cives* – non già come a cellule indistinte del corpo societario (come a esseri soggetti a forze radicalmente capaci di trascenderli) – ma come a «componenti vitali di quel corpo»: tenute [per un senso di comune appartenenza: «*multa sunt civium inter se communia*»] a un debito di «partecipazione personale» e di «lealtà» verso Istituzioni «da loro stessi costituite»: «fatte da loro stessi funzionare». A rendere quegli uomini non *subditi* ma *cives* vale soprattutto il senso vivo del loro «*eiusdem esse civitatis*». Di qui la proclamata equivalenza fra *res publica* e *res populi*. Non è fatto – il *populus* – d'una qualunque «*multitudo*» rispondente a una semplice inclinazione di natura: non è fatto d'un «*coetus hominum quoquo modo congregatus*». Sí piuttosto consta d'un «*consortium*» nel quale gli uomini si associano al metro di criteri formali e sostanziali ben anche dipendenti da una loro autonoma determinazione storica: da un «*consensus iuris*», da una «*communio utilitatis*».

4 - Del resto – se non avessero riposto pienezza di fiducia nel proprio talento e non avessero fidato nella propria fortuna – né i Romani avreb-

bero affermato la loro autorità, né avrebbero i Greci edificato i loro monumenti di sapienza e di armonia. “Ottimistica” – perciò – [comunque “positiva”] la antropologia sottesa ai grandi eventi costruttivi del mondo classico: onde ci si volgeva all’uomo come a realtà singola che tende a realizzare se stessa nella vita; e alla comunità civile si guardava come a realtà umana collettiva volta a realizzare se stessa nella storia. Bensì poteva il Fato [potevano le Parche] nullificare – a proprio arbitrio – questo o quel disegno individuale o collettivo: ma ciò non implicava un asservimento totale degli umani (nella interiorità del loro essere, e nella esteriorità del loro agire) a uno stringente – sin alienante – convincimento numinoso di «invincibilità del Sacro».

5 - Era però destino che – proprio in questi suoi tratti ideologici salienti – toccasse alla composita realtà civile della *politia* greco-romana di patire una profonda «mutazione»: che le avvenisse di subirla proprio nel suo «dinamismo policentrico»: nel suo «aprirsi a una svariata gamma di esperienze», diverse e pur «aperte le une verso le altre». Era destino che quella «realtà dialettica complessa» restasse travolta (cancellata) in conseguenza dell’irrompere nella vicenda ufficiale dell’Impero d’una «religiosità totalizzante»: della *religio redemptionis* bandita dal Buon Annuncio. Questa [quali e quante le benemerenze civili di cui suole accreditarla con larghezza una consolidata tradizione storiografica] doveva in effetti rivelarsi – nei decenni susseguiti alla *pax constantiniana* – di tanto pervadente e tanto categorica carica dogmatica da riuscire a soffocare (a spegnere) il «pluralismo militante critico» del mondo tardo-antico. Ciò in nome di preminenti valori escatologici: immensamente elevati per chi crede. Di più: colpiva alle radici – quella Religione di salvezza – la “positività” [diremmo “prometeica”] d’una visione umanistica fondata sul «ruolo protagonista dell’uomo»: di un uomo sano, alacre, fattivo: proteso (nella pienezza del suo essere: delle sue energie vitali) a realizzare i suoi talenti nel corso d’una esperienza terrena intensamente vissuta. A subentrare era una antropologia tutto diversa, che diremmo “adamica”: tale – per sua parte – da guardar all’uomo come a un “essere malato”: come a un «*aegrotus*», gravato da una tara ereditaria ai cui esiti mortali egli non è in grado di scampare da sé solo, ma unicamente per virtù determinante d’una Potenza arcana [“possessiva”] la quale sovraneamente lo sovrasta: lo domina dall’alto in tutti e singoli i momenti del suo vivere: anzi gli alberga nell’intimo dell’animo, e nell’intimo dell’animo gli fa sentire la imperatività dei Suoi dettami.

Esposto, per un asseverato *scelus primigenium*, alle pulsioni d’una

inordinata *concupiscentia* – l'uomo [ciascun uomo] non altrimenti può affrancarsene [non altrimenti può “salvarsi”] che in grazia della missione catartica del Cristo Redentore: riponendo nel Cristo Redentore [toto pectore] la propria fede e la propria speranza: e accompagnando [toto pectore] alla «*conversio ad Christum*» – e alla «*píetas erga Christum*» – il proponimento esistenziale di seguirne la lezione: di «*servare sermonem eius*».

6 - Vero [va riconosciuto a chiare lettere] che (forte di questa funzione redentiva) lo stesso nuovo Credo valeva per sua parte a ribadire – anzi ad arricchire – il «canone personalistico» della «dignità» non vulnerabile (e della «unicità») di ciascun essere umano. Dell'uomo [ricordiamolo] la tradizione scritturistica tratta come d'un «essere sommamente privilegiato fra gli altri esseri»: investito dal Signore celeste (suo Fattore) del dominio sulla terra e sugli altri esseri creati. Essa [la tradizione scritturistica] bensì lo raffigura impastato «*de limo terrae*», e tuttavia foggato [«*ratione sive mente*»] a immagine medesima del Dio-Creatore: quale creatura razionale, dotata di intelletto e di libera volontà: resa responsabile di sé. Insieme guarda a ciascun uomo – quella stessa tradizione – come a una «creatura singola»: portatrice d'una «anima sua propria» [«*non una in omnibus*», dirà la teologia ortodossa, «*sed in singulis una*»] frutto d'un «atto di creazione apposito». Ed è persona – quella umana – enormemente beneficiata [nella economia del Nuovo Patto] dal Sacrificio del Golgota: reintegrata – grazie ai meriti sovrabbondanti del Cristo Crocifisso – nella idoneità (dianzi perduta) a «benemeritare in fatto di salvezza». Al che non può mancare l'ossequio profondo [carico di trepidazione e di speranza] di quanti credono nella potenza redentrica della Croce.

Vero tutto questo. Vero però del pari [né si può tacerlo] che – nella logica evangelica – la capacità di autodeterminazione di quella medesima creatura (d'una persona umana pur tanto egregiamente tratteggiata) resta come svuotata – nella sua effettività – in dipendenza della imperiosa «pregiudiziale fideistica» che domina il sistema: quella che chiama gli *homines viatores* a un supremo traguardo escatologico, alle cui ineludibili occorrenze li vincola a commisurare – a passo a passo – i modi del proprio transito terreno. Era questa «finalizzazione tassativa del cimento mondano di ciascuno» [ascritta al *Deus zelotes* delle fonti bibliche: a un Dio “totalizzante”: compreso della propria «assoluta assolutezza»] era questa visione imperativa ad implicare – de rei necessitate – l'abbandono di un sistema (quale quello antico) rivelatosi – in proposito – culturalmente e politicamente abdicatario. Colpevole [prende a dirsi] la pallida indul-

genza dimostrata dal Pensiero antico verso qualunque eccesso culturale umano. Lo si rimproverava – quel Sapere – di improvvida incuranza verso i non preteribili «diritti della Verità». Altrettanto – poi – colpevole [altrettanto improvvida] la indifferenza dimostrata dagli antichi Potentati (distratti da altri affanni) per la sorte oltreterrena dei loro sventurati sudditi: lasciati in balia dei propri mali istinti: in condizione [*«diabolo sua-dente»*] di poter attentare impunemente alla integrità del proprio spirito.

7 - Perciò – a seguirne – [in ragione del *«bonum animae quod est maximum»*: non altrimenti conseguibile da ognuno (*«Deo iuvante»*)] che in grazia d'una efficace palingenesi interiore] a seguirne era ben anche l'istanza generale d'una radicale mutazione estrinseca: d'«ordine ideologico» e d'«ordine politico». Mirava – il «monismo religioso» così venutosi affermando – [forte d'una “ufficializzazione” sempre più condiscendente: sempre più invasiva] a tradursi – con crescente determinatezza – in un «monismo anche giuridico»: di tanto impatto imperativo sull'ordinamento generale della *res publica romanorum* da richiedere [a guarentigia dei suoi propri dogmi e dei suoi propri moduli comportamentali] una solerte *«interpositio auctoritatis»*. Donde la insorgenza – accanto al *vinculum pietatis* – [valevole *coram Deo*: rimesso alla ubbidienza spontanea dei credenti, e al giudizio finale dell'Altissimo] d'un concomitante *vinculum iuris*: valevole stavolta *«coram Caesare»*, e da Cesare coercibile *«contra inobedientes et rebelles»*.

All'anti-dogmatismo della più eletta intellettualità pagana [di quella che nel *Numen summum* vedeva un *«tam grande mysterium»* da escludere che a Lui si possa giungere *«uno itinere»*: al metro di una “unica esperienza”] a questa impostazione problematica (aperta a una svariata gamma di esiti culturali) si oppone – da una pugnace teologia ortodossa – l'esistenza [“incontestabile”: perché svelata da Dio stesso] d'un *«unum iter»* da percorrere: d'un unico sentiero al quale sta agli uomini tenersi (a “tutti” gli uomini) con scrupolosa dedizione: *«de necessitate suae salutis»*. Col che si ponevano nel nulla anche gli aspetti più elevati della vetusta *«pietas adversus numina»*: per via che al sin irriso «politeismo degli Antichi» ci si volgeva solo in chiave di ottuso atto di ossequio a un nuvolo di «dèi falsi e bugiardi».

Laddove [nel suo assumere una serena compresenza d'una molteplicità di posizioni culturali così intese da non escludersi l'un l'altra: l'una dell'altra rispettose] l'atteggiamento degli Antichi può esser anche visto – per più tratti – sotto ben altra angolatura: sin nei modi d'una “prefigurazione” (se può dirsi) del nostro «pluralismo»: al quale – oggi giorno

– [in tempi fattisi, quanto ai sacra, meno proni alle pregiudiziali d’ordine dogmatico] viene attribuito – un po’ da tutti – un alto coefficiente di “positività civile”.

La disciplina dell’antico Impero non implicava alcuna pretesa di sottomettere a governo la mente e la coscienza degli uomini. Cesare non era «*perscrutator renum*»: né «*perscrutator renum*» assumeva d’essere alcun *numen* del pantheon tardo-antico. Non conosce – il mondo classico – «guerre di religione». Nel mentre [fattasi cristiana] Roma cessava d’essere «*omnium numinum cultrix*».

8 - Non c’era in realtà da attendersi che il Cristianesimo consolidatosi nel tempo [quello venuto in fine in relazione con la ufficialità cesarea] esercitasse una influenza specialmente energica rispetto al *ius privatum*: che è il settore normativo al quale si compete [«*inter privos*»: «*ad singulorum utilitatem*»] la disciplina della ordinarietà dei comportamenti umani. Più non era – il Cristianesimo degli anni della pacificazione con l’Impero – quello intransigente delle origini: sì invece si presentava [nelle cose] largamente «romanizzato» e largamente «ellenizzato»: largamente ormai «mondanizzato». Tanto si presentava «omologato» [verrebbe da osservare] da «non potere non dirsi europeo». I suoi seguaci [tacciati un tempo di spirito e propositi “eversivi”]: non fosse che per il loro rifiutarsi alla «*sapientia sapientium*» e alla «*prudentia prudentium*»: per il loro sin ostentato estraniarsi dalle comuni incombenze: dalle «*publicae res*»] i seguaci del Cristo Redentore s’erano dovuti accomodare (s’erano dovuti come convertire) ai temi civili e politici – e ai modi di vita – dei Gentili: sicché [non più considerati caparbi *sectatores* d’una «*prava superstitio*»] s’eran venuti “integrando” nella *civitas*. Per giunta il loro sistema deontologico [quello correntemente praticato] si presentava ormai pervaso degli apporti mitiganti della filosofia pratica, stoica, o stoicizzante: che era giusto quella che [al contempo] aveva agito – in parallelo – sulla sostanza e sui criteri operativi dello stesso *ius romanum*: svincolando il *ius romanum* da certo rigorismo formalistico e certo chiuso schematismo: orientandolo – per contro – verso una più aperta umanizzazione [“eticizzazione”] dei suoi moduli.

S’era ormai esaurita [oppure era restata emarginata] la valenza rivoluzionaria delle origini: essa sí “palinogenetica” in radice. E tuttavia [sebbene impoverito nella sua carica eversiva, e nel mordente] il Cristianesimo della età costantiniana manteneva in sé tanta energia dogmatica (tanto vigore esclusivistico) da incidere assai profondamente – se non sui rapporti fra i privati – sulla «struttura pubblica» dell’ordinamento generale dell’Impero.

9 - Nato in ambiente apocalittico [in trepida attesa d'una incombente *consummatio saeculi*] – il «*novum Verbum*» (dissociatosi dai fervidi proponimenti patriottici dell'oltranzismo ebraico: al quale l'ira incontenibile di Dio avrebbe in fine consentito di restaurare “in terra” il Regno dei Giusti) aveva radicalmente sostituito a questo «messianismo politico» del primo Popolo di Dio un messianismo d'ordine invece tutto «escatologico»: proiettato verso un *Regnum aeternum* [totalmente celeste: totalmente “altro” rispetto alle tavole assiologiche del secolo presente] posto totalmente altrove rispetto a questo mondo: totalmente al di là del tempo storico. Preannuncia – l'Evangelio – questo Regno quale più degna sede della reintegrazione dell'uomo al cospetto di Dio. Anzi la missione catartica del Cristo non postula soltanto il «compimento della storia»; ma addita questo evento conclusivo [«*tempus brevium est!*»] come un che di «prossimo»: come un che di «incombente», addirittura. Di qui uno stato di «spasmodica tensione» [di «drammatica emergenza»] che vedeva respinte le grandezze d'un «mondo fattosi invivibile»: «non più degno di essere vissuto»; e che vedeva l'evangelismo austero [sin eroico] dei primordi spingere la propria intransigenza fino al «*contemptus saeculi*»: fino al rifiuto radicale d'un mondo agonizzante.

Penosa [specialmente inquietante, e deludente] non era potuta – perciò – non risultare l'amara constatazione che [nei fatti] la profetata *consummatio temporis* non trovasse un suo riscontro pratico: onde – per i credenti nel ruolo messianico del Cristo – fu forza il farsi carico d'un tal allontanarsi sine die del *régimen venturum*. Per essi fu forza farsi carico del come – frattanto – poter accomodarsi alla meno impegnante prospettiva d'un oculato stanziamento in *terris* della *ecclesia peregrinans*. Apparve chiaro ai settori meno rigidi del movimento cristiano principale che il loro seguitare a rifiutare il mondo avrebbe per essi comportato il contraccolpo inevitabile di esserne a loro volta rifiutati. C'era piuttosto da cambiarlo, il mondo: c'era da «dargli un'anima». La «*evangelizatio mundi*» [rivolta «*in omnes gentes*»] prendeva così il posto del «*contemptus mundi*». E – in primo luogo – un simile «programma insediativo» non poteva [per le circostanze in cui occorreva attuarlo] non porre al movimento cristiano principale l'esigenza di trovare un *modus vivendi* (debitamente calibrato) con le due grandi componenti della circostante realtà umana: con la Romanità – giustappunto – e l'Ellenismo.

10 - Al metro di questo duplice modello il Cristianesimo precostantiniano già s'era via via determinato a stemperare molte delle scabrosità assiologiche e deontologiche delle prime origini: sin quasi a assumere

[attraverso la cristianizzazione d'una morale naturalistica moderata] il carattere d'una «religiosità del senso comune»: avviata – per più tratti – a diventare “perbenistica”. E tuttavia restava tanto ferma la sua «intrinseca valenza soteriologica» e tanto viva la sua «intrinseca valenza esclusivistica» [siccome intimamente pertinenti alla sua medesima *substantia*: onde esso avrebbe altrimenti smarrito la propria identità] da far sì che il Cristianesimo – quanto si voglia “edulcorato” – non solo riuscisse a agire assai profondamente (nel giovarsene) sul modo di intendere e di vivere la Romanità e l'Ellenismo, ma arrivasse [avuto in fine ingresso nella ufficialità dell'orbe antico] a imporre – per lungo arco di secoli – i termini di questa sua rilettura accomodante: ciò sino a «*transvertere ad suam similitudinem*» la realtà politica-ideologica-culturale del mondo antico. Nel suo perentorio esclusivismo il nuovo Credo non si restringeva [«*in sacris*»] a colpire al cuore il «politeismo» degli Antichi: quale già del resto contestato dalla religiosità pagana più matura, tratta a leggerlo in chiave nulla più che fabulistica e simbolica, e poetica. Nel suo invadente “integralismo” era ben anche tale – la economia del Cristianesimo – da trascorrere «*in civilibus*»: tanto – alla fine – da «vanificare la laicità del mondo classico». Di più: si adoperava – quel medesimo «monismo» – di finalizzare la speculazione intellettuale tutta intera al più puntuale “acclaramento” e alla più incisiva “propagazione” delle Verità di Fede. Finiva – così – con lo «spezzare la dialetticità del pensiero classico»: colto nei soli aspetti cristianamente utilizzabili, e perciò ridotto a una ossequente «funzione propedeutica».

11 - Segnatamente gravida di esiti autocratici [capaci di trasformare il nostro mondo] doveva proprio dimostrarsi la incidenza – sul *ius publicum romanum* susseguente alla *pax constantiniana* – della proposizione evangelica «*reddite Ceasari quae Caesaris et Deo quae Dei*»: la quale [se la si intende nella sua purezza] pur mostrava di voler esprimere un «canone dualistico», tale da “distinguere” (e soprattutto da “tener distinta”) la «economia della spiritualità religiosa» dalla «economia della politicità»: senza reciproche intrusioni. A ogni singola coscienza [alla esperienza interiore di ciascuno] rivendicava – quel principio – una «giurisdizione tutta sua»: sottratta [perché ordinata totalmente a Dio] al prepotere di qualunque Potenza materiale esterna: fosse pur quella (massima) di Cesare. Tant'è che [così intesa] questa grande «idea personalistica» costituisce proprio l'apporto più fecondo dell'«umanesimo cristiano». Solo che [già condizionato, nello stesso ambito interno del movimento cristiano principale, dal costituirsi d'una forte Autorità istituzionale: capace di

un controllo sempre più pressante sulla vicenda spirituale dei credenti] quel «canone dualistico» doveva – per effetto della «ufficializzazione della Chiesa» – subire una ulteriore e più incisiva metamorfosi: tanto da vedersi sconvolto nella sua funzione: vulnerato nei suoi esiti personalistici. E ciò da quando lo si prese a intendere nel senso che [fattosi ormai cristiano] fosse proprio Cesare il primo cui spettasse di «*reddere Deo quae Dei*»: facendosi – fra tutti – il più autorevole e il più.

È così accaduto [nel corso delle vicissitudini terrene] che quel canone spiritualistico evangelico si sia poco per volta trasformato – assai concretamente – nella «norma-base» del *régimen catholicum*: nel supremo «principio strutturale» [«*ad imperatorem palacia, ad sacerdotem ecclesiae*»] preposto – per volere indiscutibile di Dio – alla somma ripartizione degli uffici (e dei poteri) nel seno d’una «comunità tutta cristiana»: “tutta” e “soltanto” tale gagliardo difensore della Fede.

12 - Prendeva – così – corpo l’istanza pubblicistica [mai per l’innanzi propugnata] che ai fatti dello spirito “possano” (e “debbano”) esser applicati i «criteri autoritativi» che presiedono al «governo politico degli uomini»: quasi che la interiorità dell’animo [non affidabile, per sua intrinseca natura, se non alla infungibile gestione delle singole coscienze] sia cosa dominabile mediante strumenti costrittivi estrinseci, capaci di operatività «*contra nolentes*». Sfuggiva – in questo – che un intervento costrittivo [se può sì ottenere un assoggettamento materiale esterno] non può peraltro ambire di strappare al *patiens* una effettiva partecipazione interioristica: men che meno una partecipazione eticamente meritoria: «*coacta servitia Deo non placent!*». Al più – col tempo – potranno far sentire il proprio effetto i meccanismi omologanti della «*assuetudo ex multiplicatis actibus*»: della «*consuetudo ad bonum*», della «*desuetudo a malo*». Dico di quel reggimento autoritario onde si assume che [se «fatti agire a modo debito»] i soggetti umani («*inducti ad virtutem per assuefactionem bonorum operum*») finiscano – via via – col diventare «*volentes de nolentibus*»: col sentirsi sin anche compartecipi dei “valori” sottesi alla “condotta reale” ad essi imposta. Onde si postula che compito del Principe politico [il quale «non sine causa *gladium portat*»] non sia più tanto quello di stabilire e mantenere le condizioni sociali generali d’una pacifica convivenza fra consocci, né sia più tanto di interporre la propria autorità «*ne cives ad arma veniant*». Diventa suo compito giuridico [nel reggere il «*populus christianus sibi creditus*»] anche l’ufficio di concorrere – a fianco della Autorità sacerdotale – a «rendere gli uomini migliori»: a «*reddere cives bonos*». E starà al Principe di farlo [«*per diligentiam disciplinae*»] al metro d’una

tavola di valori etici e dogmatici di indubitata promanazione celeste: quindi valevoli per tutti. Del che – poi – Cesare dovrà rispondere a Dio «*in excelsis caelis*»; e ai Luogotenenti spirituali di Dio «*in terris*».

[Come dire – nella logica della *historia salutis* – che al «sistema teopolitico unitario» del primo Popolo di Dio è venuto provvidenzialmente subentrando – nel nuovo *Israel* – un «sistema teopolitico binario»: tutto incentrato su una fede religiosa resa “giuridicamente obbligatoria”: «*christianorum catholicorum nomen iubemus amplecti*»].

13 - D'altro canto – sul piano della speculazione culturale – [in luogo di seguitare a prevalersi dell'apporto filosofico dei Greci visto nella molteplicità dei suoi momenti] viepiù tendeva – la intellettualità ortodossa – ad operare (in corpo a quella preziosa eredità) una oculata «estimazione selettiva»: commisurando – secondo una «ordinata gerarchia di fini» – le singole espressioni del pensiero antico alle supreme grandezze dello spirito: intese come «grandezze religiose»: di stringente «specificità evangelica». Significava privare quel traboccante patrimonio della sua «intrinseca dialetticità»: di quella forza che (ai nostri occhi) tuttora lo vivifica. Rischiavano – le componenti volta per volta recepite – [come divelte dal contesto] di perdere il loro autentico valore e il loro ruolo originario, per acquistare un altro significato (e un altro compito) in un sistema non più “aperto” stavolta sì piuttosto “chiuso”. Coticché accadeva che dalla «problematicità dinamica della riflessione filosofica» («mai paga di sé») ineluttabilmente si scadesse nel «dogmatismo sistematizzante della riflessione teologica»: la quale non mira – come l'altra – a tener viva la tensione intellettuale dintorno a certe (“irrisolubili” e pur “ineludibili”) tematiche, tanto da riproporre di continuo i suoi interrogativi in termini costantemente rinnovati; sì piuttosto reputa di potere e di dover fornire – circa le supreme ragioni del nostro essere – una «risposta indubitata». Al più si dava – fra gli Uomini di Chiesa – [ne vedremo talune espressioni di non trascurabile importanza] un qualche «confronto intellettuale interno»: diciamo “endo-sistemico”. Laddove – a prevalere – era pur sempre la «convergenza verso un medesimo traguardo» del composito impegno costruttivo d'una «*militia doctoralis*» profondamente «integrata nel sistema»: «patrocinatrice del sistema». Parlo del suo «esser votata ad una Causa»: alla maniera [oggi diremmo] d'una osservante «intellettualità organica». Attenti ai «risultati concreti delle idee» – questi «*probati auctores*» potevano bensì avvalersi (a volta a volta) d'una pluralità di apporti pur improntati a tecniche diverse, purché tutti però «finalizzabili» (con sagacia) a un medesimo obiettivo: «*ad maiorem Dei gloriam*», «ad

gloriam sanctae ecclesiae». L'impegno "istituzionale" che a quei Dottori si chiedeva [al quale essi attendevano con zelo] era – non di cimentarsi a proprio modo negli «interminati spazi» della riflessione filosofica – ma di dare coerente compattezza (e dignità formale) all'apparato assiologico e deontologico ecclesiastico: di costruirlo nei modi di un «ideo-sistema in sé concluso», organicamente costruito – nella interezza dei suoi tratti – dintorno a una «idea fondante».

14 - E questa «duplice manovra annessionistica» [questo far proprio il meglio di quanto offerto al mondo da Romani e Greci] trovava – *theologicè loquendo* – una puntuale spiegazione nel «postulato provvidenzialistico cristiano» della operatività di Dio [di Dio «Signore della storia»] sulle vicissitudini degli uomini. Essere stata – si diceva – la Prudenza dell'Altissimo a predisporre l'Impero universale dei Romani proprio al fine di preconstituire *in terris* una solida "fondazione politica" in pro dell'universalismo religioso del Cristianesimo cattolico. Essere stata la Sapienza dell'Altissimo a predisporre la cultura ellenica proprio al fine di preconstituire *in terris* una solida "fondazione teoretica" al venturo *verbum vitae*. Valeva – in ciò – l'idea [destinata a rimanere una costante del modo di pensare della intellettualità cattolica] per cui «qualunque positivo apporto umano» [quanto di "buono" è stato fatto, quanto di "vero" è stato detto: sempre, dappertutto, da chiunque] è cosa da ascrivere – comunque – alla «decretazione dell'Eterno»: siccome un che di fatto e un che di detto sotto influenza (se non sotto dettatura) dello Spirito. Spicca – in questa linea – il ruolo protagonista di Dio: d'un Dio solerte che opera sugli uomini [«*in homines*»] attraverso l'opera degli uomini: «*per homines*». Spicca la Incarnazione del Verbo come capitolo di centro della «*historia salutis*». Tutto – prima dell'Avvento – è «preparazione del Cristianesimo»: tutto – di poi – «storia cristiana».

15 - S'è ritenuto di dover insistere su queste profonde mutazioni dei modi di vita e delle strutture pubblicistiche del mondo tardo-antico [quali seguite alla «ufficializzazione del Cristianesimo ortodosso»] per via che (dopo la sperimentazione millenaria d'un rigido stabilimento teopolitico) doveva proprio prodursi – in Occidente – come un «processo storico simmetrico»: di segno però inverso. Doveva essere proprio un «opposto processo metamorfico» [in certo qual modo "speculare"] a reinserire e a far rivivere – nella esperienza civile dell'Occidente europeo – quei «tratti pluralistici» e «dialettici» (già propri del mondo tardo-antico) sui quali – dal lontano quarto secolo – aveva imposto i suoi indeclinabili dettami l'autorità totalizzante del «Cattolicesimo reale». Ed era con

passione che – assai efficacemente – [al tempo del rigoglioso rifiorire in Occidente degli «*studia humanitatis*»] una siffatta operazione (di intenso «ripensamento culturale») riproponeva quegli antichi valori, sin quasi mitizzandoli: ben anche mossa – si direbbe – dalla consapevolezza (non scevra d'acre spirito polemico) di quanto fosse valso a ottenebrare l'alta lezione degli Antichi la monocroma esperienza della *media tempestas*: d'una età che gli «*humanistae*» – nel rinnovato clima intellettuale – più non sentivano di potere e di dover vedere come «momento saliente della Storia», sì invece come «età intermedia»: come una grigia «età di mezzo» venuta a fraporsi – per l'alternarsi delle sorti umane – fra un lontano passato (carico di luce) ed un presente fattosi pronto finalmente a rinverdire quei remoti fasti. Si avvertiva ormai il bisogno – di contro al fenomeno invadente di «confessionalizzazione della vita» e di «teologizzazione del sapere» che aveva segnato i secoli di prima – [loro imprimendo, va pur detto, singolarità di fascino] di rivendicare e far valere una affrancante «autonomia dal dogma».

Di ciò ci si occupava sia in ragione della esperienza individuale dei singoli soggetti, protagonisti della propria vicenda esistenziale, sia in ragione della esperienza collettiva della *civitas*. C'era da emancipare e l'una e l'altra dai condizionamenti della *historia* sacra: dai vincoli di un rigido «soteriologismo escatologico».

16 - Prego di spirito profano [aperto alla lezione esaltante degli Antichi, e destinato a riprenderne il cammino nell'abbagliante splendidezza della civiltà rinascimentale] il nuovo Verbo – l'«*humanismus*» – riponeva nella *dignitas* dell'uomo una fiducia generosa. Esso – dell'uomo – accreditava a tutta voce la intelligenza, la inventiva, la tenacia nell'attendere alla edificazione di se stesso. Lo proclamava «capace di cultura»: capace – cioè – di districarsi [scrollandosi di dosso finalmente il fideismo dei secoli passati] dalla stringente *auctoritas* di tavole assiologiche e dogmatiche che totalmente lo trascendano. Sensibile ai dettami della propria “natura razionale” – l'uomo ben anche tuttavia è capace di agire a suo talento: seguendo – stavolta – il proprio genio. Egli ben può informare la sua vita al metro di moduli ideali e comportamentali espressivi della sua “autonoma virtù creativa”. È questo suo sapersi svincolare da precostituite inibizioni [è questa sua «cultura» vissuta come un che di «tutto proprio»] a fare dell'«*homo viator*» della *historia sacra* l'«*homo faber suae fortunae*» della *historia civilis*».

Calato in un «sistema di certezze», l'uomo della età intermedia ne risultava sostenuto e rassicurato nelle sue credenze: confermato nei «con-

vincimenti di doverosità». Affidato alla tutela d'una Autorità eminente [mezzo divina, mezzo umana] poteva esserne educato e favorito: protetto nei mutevoli frangenti della vita: guidato con animo sollecito nelle massime determinazioni esistenziali. Però quell'uomo rimaneva – a un tempo – come avviluppato in questa fitta maglia protettiva e appesantito: imprigionato in questa sua custodia: tanto più limitatrice (soffocante) quanto più sapientemente congegnata. Adesso [nel nuovo clima culturale che veniva felicemente proponendosi] si avvertiva sempre più il bisogno di affrancarlo – l'uomo – da quell'inibente rassegnarsi al proprio «dipendere dall'alto» come a un che di radicato a un ordine perenne: insovertibile. Si sentiva di doverlo emancipare – l'uomo – da un tale «stato di subalternità», se non proprio “gregale”, tuttavia discosto da una “matura autonomia”. Si sentiva di dovergli restituire fiducia nella propria auto-sufficienza creatrice.

17 - Con l'Umanesimo [al quale è doveroso riconoscere questo ruolo-principe nella nostra vicenda culturale] non doveva semplicemente originarsi una «riacquisizione cognitiva del passato»: nel senso d'una riscoperta e d'un ricupero dei monumenti sapienziali del mondo latino, e poi del mondo ellenico. Sì anche gli si deve [e fu fattore di straordinaria rivoluzionarietà civile] un netto «cambiamento di attitudine verso la cultura degli Antichi». Accadde che [non più «rivisitato in chiave cristiana»: come a voler cogliere nelle esperienze del passato una qualche anticipazione e un qualche apporto argomentativo ed esornativo a corroboramento dell'«una e vera Verità di Fede» interamente disvelata agli uomini dalla Parola redentrice] accadde che quel patrimonio intellettuale fosse via via ricostruito nella sua originaria schiettezza. Accadde che fosse «ripensato nel suo spirito». Di più [in luogo di seguitare a guardare al mondo antico dall'angolo visuale del Cristianesimo egemone] si prese a guardare invece al Cristianesimo al metro del ritrovato mondo antico. Di questo più non ci si dava a cogliere i soli “tratti positivi”: quelli giudicati “cristianamente profittevoli”: siccome preordinati dalla Mente provvida di Dio a futuro beneficio della Religione di Salvezza. Più non ci si dava a espungerne i tratti per contro incompatibili col Verbo: relegandoli nel tetro ricettacolo delle seduzioni demoniache. Della testimonianza degli Antichi ci si era via via determinati a farsi carico nella compiutezza e svariatazza dei suoi momenti problematici. La si prendeva a ripensare perciò “criticamente”: non più «alla maniera teologica» (diciamo) ma – di nuovo – «alla maniera filosofica». La si tornava a leggere nella sua «intrinseca dinamica»: nella sua «intrinseca dialettica».

Naturale – allora – ne seguisse una ricasazione dei tratti pessimistici della antropologia del Cristianesimo: di questa *religio redemptionis* che [proprio perché tale] non può volgere all'uomo se come a un «qualcuno da redimere»: da trarre in salvo: impotente a benemeritare da sé solo: bisognevole d'una interposizione “costitutiva” dello Spirito. Ci si apriva – invece- a una visione più serena della identità ontologica dell'uomo. Si sentiva di poter contare sulla «*hominitas*» di lui: d'un «*homo imago hominis*» [fatto «a misura terrena»] non più totalmente assoggettato al Sacro, ma come «riappropriatosi di sé». Estranea alla antropologia dell'*humanismus* l'idea (drammatica) che all'uomo – espropriato d'ogni merito quanto alle buone azioni – siano imputabili soltanto le sue colpe. Come è degno all'occorrenza di castigo – così l'uomo è meritevole di premio. Non semplicemente è «necessario» il suo volere, sì anche è “sufficiente” perché l'uomo [ciascun uomo] possa compiutamente realizzare la propria dimensione etica. Significa addivenire – con sempre più avvertita determinatezza – a un crescente apprezzamento dei valori per sé presi della vicenda mondana, e di crescente rivalutazione del rapporto degli uomini con essi: degli uomini chiamati a vivere *in hoc mundo* la vita *de hoc mundo*. Alla idea severa d'un cimento terreno periglioso [onde «la vita va vissuta per salvarsi»] veniva a opporsi l'idea – tutto diversa – d'una vita terrena degna d'«essere vissuta per se stessa»: con la gioia di viverla «proprio perché vita terrena»: «ricca di esperienze terrene».

18 - C'erano state [è vero] – nell'ambito medesimo della riflessione teologica cristiana – talune precoci concessioni (di sostanziale spirito umanistico) verso una più aperta «valorizzazione della iniziativa etica di ognuno nel processo della propria giustificazione individuale». Viene alla mente – soprattutto – l'antica tesi pelagiana [incline, se può dirsi, ad una sorta di «liberalismo avanti lettera»] la quale – come nell'uomo vede un «essere capace di peccato» – così al contempo in lui ravvisa un essere ben anche «capace di virtù»: capace perciò di «merito». Non si trasmette alla progenie adamica la esizialità della mancanza delle origini: che è peccato dei soli Protostipiti, al quale non altro si accompagna (quanto alla loro discendenza) che una «esemplarità segnatamente negativa». Risiede nell'uomo – viceversa – [«*in animis nostris*»] una «*naturalis quaedam sanctitas*»: cosicché – rispetto all'uomo – il Sacrificio della Croce non è «costitutivo di salvezza», ma ad esso più semplicemente si accompagna una «esemplarità segnatamente positiva».

Era tale – la tesi del Monaco Pelagio – [proprio per il suo concedere che l'uomo, spendendo le semplici virtù di cui è dotato, possa sal-

varsi «*per sua tantum naturalia*»: solo «facilitato dalla Grazia»] era tale – questa tesi – da mettere da un canto [da “esautorare” alla fin fine] la «intermediazione sacramentale necessaria della Chiesa» e prima ancora la stessa «intermediazione sacramentale necessaria del Cristo Redentore». Di qui [proprio a sostegno della essenziale “costitutività” di questa «*duplex intercessio*»] la drastica confutazione agostiniana: essere l'uomo radicalmente tarato dal peccato delle origini: esserne reso incapace di resistere ai richiami d'una «*inordinata concupiscentia*»; essergli – quindi – indispensabile l'ausilio generoso dello Spirito: di quella «*gratia gratis data*» che (proprio perché «condizione di ogni merito») non può essere dall'uomo «meritata», ma è da Dio largita [«donata, non reddita»] secondo la absolutezza del Suo arbitrio. Onde non altri si salvano se non i prescelti dal Signore: gli «*electi ex massa perditionis*»: coloro che Iddio (senza dover renderne conto a chicchessia) intende trarre dall'abisso. [Come nessuno «*sine navi navigat*», «*sine voce loquitur*», «*sine pedibus graditur*» – così nessuno può condursi a modo debito senza l'intercessione dello Spirito: «*nemo sine Dei gratia recte vivit*»].

19 - Non risultava – con questo – superata [ad onta degli espliciti anatemi della Autorità magisteriale] la preoccupazione sostanziale a cui il pelagianismus cercava di rispondere: quella di poter valutare in positivo la «libertà dell'arbitrio», e la «incidenza delle buone opere»: sottraendosi agli eccessi d'un «predestinazionismo categorico». Preoccupazione – questa – che (di séguito) mostra in effetti di riaffiorare di continuo nella riflessione teologico-morale moderata: propensa a privilegiare la «*rationalitas*» di Dio: il Suo esser alieno dall'esercitare ad libitum il proprio Volere imperativo: in difformità degli *attributa* [fra cui la «*bonitas*», la «*sapientia*», la «*iustitia*»] nei quali si ravvisa espressa la Sua superlativa perfezione. E mostra – quella preoccupazione sostanziale – di far presa sul pensiero canonistico: fondato, com'è infatti, l'ordinamento disciplinare della Chiesa su un principio di «responsabilizzazione personale» dei *subiecti ecclesiae*: e di «remuneratività della condotta».

Si presentano [è vero] queste dispute nel seno della stessa intellettualità cristiana: né vale sminuirne la importanza. Si pensi ai grandi apporti ominizzanti della teologia razionalistica. E tuttavia si tratta di confronti dialettici che diremmo «endo-sistemici»: tali – cioè – da svolgersi [nei modi di pure «variazioni»] nel quadro d'un «ideo-sistema organico», ancor sempre articolato – nella interezza dei suoi tratti – su «moduli teocentrici». Laddove [per rendere a ciascuno il suo] è l'*humanismus* quello che – dell'uomo – [della sua persona, della sua esperienza, delle sue aspi-

razioni, dei suoi compiti] prende limiti [pur sempre stabiliti in termini «teotropici»] dalla più aperta teologia intellettualistica.

20 - Restava lontana [a dir il vero] – la cultura umanistica trionfante – dal metter in questione la religione cristiana: la sola «sancta et vera»: sempre “*laudata*” – deferentemente – nella sua indisputabile eccellenza, anche se fatta spesso segno d’un che di più vicino a un distaccato certame letterario (di genere accademico) che non a una sofferta sperimentazione esistenziale. Ci si premurava di lasciare spazio alla Parola: curandosi – magari – di distinguere l’ambito e lo spirito della testimonianza fideistica dalla più fredda economia dell’estetismo letterario, del preziosismo filologico, della riflessione raffinata; o addivenendo – d’altro verso – ad una sintesi elegante fra l’umano pensiero e il cristianesimo, nelle forme sincretistiche d’una «*pia philosophia*» rappresentata siccome un che di equivalente a una «*religio docta*». Più spesso – però – si preferiva accantonare il problema religioso: chiuderlo [oggi diremmo] fra parentesi: bensì coprendolo d’un alto apprezzamento di maniera, senza però farne seguire una sofferta applicazione intellettuale, men che meno pratica. E ciò avveniva [va soggiunto] in un ambiente singolarmente alieno da asperità devozionali, qual era quello della Chiesa Rinascimentale: d’una Chiesa Principesca, presa da urgenze terrene perentorie: tratta – perciò – a calarsi in una sorta di comodo «pelagianismo pratico»: privo – peraltro – del rigore morale (sin austero) stato proprio di Pelagio.

82

Di qui un moto evolutivo incerto: minato da una intrinseca ambiguità di fondo. A presentarsi [nella sua sostanza] era un processo «umanizzante» e «secolarizzante»: però ancor sempre ossequente [nella forma] ai temi escatologici d’una *religio redemptionis*. Ed era ambiguità – codesta – che non poteva sfuggire a voler porsi la questione con spirito meno accomodante. Tant’è che [nella radicalità dei suoi disegni] doveva essere la Rivoluzione luterana a rimproverare – con acredine – al mondo neo-latino questa aberrante commistione: enfatizzando – con rigore – la piena “antinomia” dei termini che la cultura egemone e l’ufficialità chiesastica credevano (in via teoretica e in via pratica) di poter armonizzare. Scaturita da un risveglio irruente del pathos religioso, era tornato – l’intransigentismo luterano – a propugnare (con zelo talvolta esasperato) quella «visione numinosa della vita» – stata propria dei secoli di mezzo – che il più avanzato spirito europeo stava inesorabilmente dissolvendo. Parlo d’una «vita severamente religiosa»: tale nella inscindibile interezza dei suoi tratti. Era tornato – l’intransigentismo luterano – a un «teocentrismo radicale»: per di più privilegiando [nei modi, a volte, d’un metico-

loso letteralismo biblicistico] il «momento positivo» della «ordinazione trascendente degli umani»: quello che si presume in sé contenga il «volere incondizionatamente libero di Dio». Con altrettanta risolutezza era tornato a un radicale «pessimismo antropologico» di fosco impianto agostiniano.

Con ciò – di più inquietante – che [mentre il «pessimismo antropologico», del quale s’era reso interprete e fautore l’Agostino della polemica anti-pelagiana, aveva trovato la sua prima sede in un mondo senescente: stremato dalle stesse sue esperienze di civiltà: avviato a una incombenza consunzione] adesso il rilanciato agostinismo di Lutero reagiva a un mondo invece effervescente: ad un Rinascimento in pieno rigoglio: stracolmo di energie vitali.

21 - È luogo letterario ricorrente il ravvisare nella *restauratio* riformistica [tutto che avversa alla «ragione», a questa invereconda prostituta diabolica, e tutto che avversa a qual si voglia «presunzione prometeica»] è un che di ricorrente l’individuare in quella *protestatio* la matrice ideale del “liberalismo” dei secoli di poi. Colpisce – specialmente – il suo esaltarla la «immediatezza del rapporto dell’uomo con il Sacro»: onde ciascun credente [«solo» dinanzi al suo Signore] si trova a dover far da sé: senza lo schermo protettivo (ma ben anche impeditivo) d’un «Sacerdozio carismatico-gerarchico» venuto organizzandosi nel tempo a mò di Istituzione. All’uomo di fede [a ciascun uomo di fede: tutto che marchiato da una sorta di «peccato originale permanente»] spetta di cogliere – di persona – e di onorare il valore mistico della testimonianza scritturistica: d’una testimonianza sempre viva: al cui pressante insegnamento ognuno è in grado di accedere da sé, anche se col soccorso dello Spirito. Come dire che [benchè disconosciuto nella libertà del proprio arbitrio: a fronte di quanto invece gli concede la versione cattolica del tema] l’uomo – nella economia della Riforma – vede valorizzata d’altro verso la sua capacità intellettuale e determinativa: «responsabilizzante». Tant’è che non poteva questo «innalzamento riformistico della soggettività etica dei singoli» [resi «partecipi della propria individualità spirituale»] non agire in fine da «fattore personalistico» potente: capace [a dispetto d’ogni chiuso pessimismo] di «esiti umanistici» imponenti. Tal era – quel fattore – da preludere (se considerato con altro animo) a travolgenti sviluppi proprio in chiave di «emancipazione umana» e di «autosufficienza»: di quella emancipazione e di quella autosufficienza che pur il riformismo intransigente annoverava fra i principali *idòla* da combattere.

Era sì «libero» l'esame rimesso alla responsabile capacità d'intendimento dei soggetti umani: pur sempre – però – esso restava un libero esame «scritturale»: specificamente rapportato al «*corpus sacrorum textuum*» della tradizione vetero e neotestamentaria, nel quale si presumeva trasfuso e custodito tutto quanto il patrimonio dei «valori veri» delle vere verità». E a un senso di «sudditanza totale alla Maestà invincibile di Dio» restava – pur sempre – vincolata l'intera esperienza umana dei credenti. Laddove [solo se trasferita, come in effetti accadde, in altro ambiente: solo se vissuta, come accadde, in altro clima] l'impostazione riformistica doveva spingersi ben oltre. Essa [col suo desiderare «cosa grata a Dio» la responsabile determinazione di ciascuno] doveva giunger proprio a secondare svolgimenti d'altro segno rispetto alle grandezze originariamente avute in mira: pervenendo in fine a risultanze culturali opposte: «razionalistiche» – stavolta – e «liberalizzanti»: «laicizzanti».

[Cessava – il «libero esame» - d'essere un «libero esame scritturale»: per farsi – senza meno - «esame libero»: dissociato – nei suoi presupposti e nei suoi esiti – da residui condizionamenti scritturistici].

22 - Altre – se mai – le conseguenze prodottesi nella nostra Europa occidentale per immediato effetto del rilancio di «fervosità numinosa» operato dalla *reformatio* luterana: presa qual era – questa – da un prepotente programma di ricupero [di *restitutio in pristinum*] della spiritualità testamentaria, venuta ottenebrandosi nei secoli sino a restar infine sovrappiù (come vilipesa) dalla empietà latina, intrisa di spirito profano. E tanto drasticamente si esprimeva questa contestazione del cattolicesimo ufficiale (con tanto esacerbante intransigenza: sin «demonizzante») da sbarrare la strada a una qualunque soluzione ragionevolmente transattiva. Di più: tal era la inflessibile durezza di questa requisitoria anti-romana da portare – in fine – lo stesso Cattolicesimo più duttile a dismettere lo spirito umanistico che tanto diffusamente lo impregnava e tanto aspramente gli era contestato. Alla *reformatio* seguiva il contraccollo [in campo avverso] della *contra-reformatio*. A intolleranza si opponeva intolleranza. Ed era – questo – un rifiuto reciproco totale [condotto «*pactum contra pactum*»] il quale si ammantava – *hinc inde* – di quella esasperata intensità che è nota distintiva tipica del pathos religioso: di quel moto trepido dell'animo che sente in vero di riflettere (e sentire di dover adempiere) il dettame imperativo di Dio. Mai s'era determinata nel passato – su così larga scala – una situazione di tanto smaccata «illiberalità»: per giunta ulteriormente appesantita [nell'insieme dei suoi drammatici risvolti] del precoce trasferirsi della disputa ecclesiologica e tecnologica anche sul

piano d'una interminabile (cruenta) «conflittualità politica», capace di coinvolgere e travolgere la più gran parte dell'Europa.

Tutto accadeva in un ambiente inquieto: fatto di uomini di zelo categorico: spronati – da un loro severo dogmatismo – non a tollerare i dissidenti, non a accoglierli infra moenia, sì invece a conculcarli: a negar loro comunione.

Né si può dire che arridesse alcun apprezzabile successo [in seno ai due opposti schieramenti] al tentativo generoso – cui s'erano votate certe aperte frange della intellettualità cristiana – di togliere di mezzo (o quanto meno ammorbidente) le principali ragioni formali di contrasto fra le fazioni in lotta: e ciò attraverso un'opera avveduta di riduzione del Cristianesimo alla sua «stretta essenzialità dogmatica». Si trattava[riprendendo antichi temi umanistico-rinascimentali] di ridurre le svariate credenze che operavano nell'area della *pietas christiana* a un comune «denominatore spirituale»: fatto di quel certo esiguo di proporzioni fondamentali che sono accettabili da tutti i *christiani bonae voluntatis* quale vincolo d'unione mistica della *communitas fidelium*. Mancò – questa opera devota - [tacciata di fumoso «neoarianesimo» dai teologi ufficiali delle Chiese statutarie] di ottenere – non fosse che su questi ristretti punti-cardine – una pacifica convergenza di adesioni. L'intelligente (preoccupato) impegno di questi «anti-trinitari» era condannato a non far breccia nelle contrapposte cittadelle. Se mai era al di fuori della esperienza propriamente fideistica [era negli incipienti «ambienti laici»] che doveva risultarne invigorita l'esigenza d'una riprospettazione radicale (in chiave, questa volta, non di «reciproca chiusura», ma di «aperta tolleranza») del rapporto fra le diverse determinazioni religiose: e più in generale del rapporto fra la Fede e la Ragione.

23 – Colpiva l'esclusivismo intransigente [apportatore di innumerevoli iatture] che intrinsecamente si appartiene alle espressioni di religiosità che ambiscono a una propria “assoluta assolutezza”: specie le volte che le stesse arrivino a pretendere di far valere a mano armata (in modo materialmente vincolante) le loro vantate Verità. Assordo (“scandaloso”) – prima ancora – cercare di far breccia con la forza su queste stesse singole coscienze. Il «*bellum omnium contra omnes*» [comunque deprecabile] lo è più ancora quando stia a causarlo [o concausarlo] una istanza religiosa legata al come sentire e al come esprimere la propria devozione in Dio. Non tanto si trattava – allora - [nel marasma teopolitico europeo] di trovare come «disciplinare il conflitto in atto»: come stemperarne le manifestazioni più violente, e quelle più prevaricanti. Si trattava – piuttosto - [per

queste forze intellettuali esterne] di respingere la «legittimità» stessa (la «giustificabilità» quale che sia) d'un siffatto modo delle opposte Chiese di intendere la propria missione salvifica.

Indiscutibile [ovviamente] la «superiorità teologica» (rispetto al politeismo degli Antichi) d'un «monoteismo organico»: capace – per giunta – [secondo i suoi sostenitori] d'una funzione unificante in seno alla stessa *civitas*. Tutto – però – tornava in discussione nell'atto in cui ci si veniva a imbattere [come nel nostro caso] in una esperienza religiosa anomala: la quale veniva in definitiva a presentarsi alla maniera di un «monoteismo frammentato»: d'un che di simile – in sostanza – al contrapporsi rovinoso d'una «pluralità di monoteismi», tali – ciascuno – da portarsi appresso una potente carica di «esclusivismo categorico». Già – da secoli – il «monoteismo cristiano» s'era dovuto misurare col «monoteismo islamico». Ma erano confronti – questi – che [per le circostanze in cui avvenivano] potevano piuttosto rinsaldare che non ledere la compattezza della *communitas christianorum*. Laddove – nella nuova situazione – a colpire il *corpus mysticum* era una «conflittualità interna»: lacerante: la quale vedeva le fazioni opposte mettere – nel lor escludersi a vicenda – una insofferenza [un *odium theologicum*] di grave impatto emozionale.

86

24 – Per ovviare a tanto scempio, non ci si restringeva – da un crescente stuolo di ideologi di vaglia – a posse in luce quanto un invadente confessionismo dello Stato possa nuocere a un sereno adempimento del compito civile: in ciò che valga a immettere pressanti condizionamenti trascendenti (razionalmente imponderabili) nel reggimento della cosa pubblica al quale il Governo civile è deputato secondo stretti dettami di ragione. Né ci si restringeva a prospettare – d'altro verso – quanto per giunta nuoccia alla stessa spiritualità delle persone umane la strumentalizzazione che si faccia del loro sentimento religioso: in ciò che una simile pretesa viene a assumere la Fede – non nella singolare sua capacità sublimatrice della statura etica degli uomini – sì piuttosto nella indiretta utilità che può inerirle rispetto a grandezze d'altro segno (politiche, sociali) di minor elevatezza. Più risolutamente si puntava – dalla più aperta intellettualità europea – al cuore stesso dell'avito regime teopolitico. Si metteva direttamente in discussione il fondamento antropologico del sistema. Se ne contestava la finalizzazione escatologica. Se ne discuteva – prima ancora – [e ciò condizionava il resto] lo stesso «assioma ideologico primario». Se ne discuteva – insomma – il «teocentrismo».

A prendere l'avvio [sotto quest'ultimo profilo: il più impegnante] era un imponente processo evolutivo (o, se si preferisce, involutivo) tale –

alla fine – da approdare [attraverso un progressivo affrancamento della *raison raisonnante* da influssi teofanici specifici] a risultanze «francamente agnostiche»: ben consapevoli dei propri presupposti teoretici, e delle proprie implicazioni pratiche.

25 - Fosse nel ricordo (inquietante) d'un funesto passato [fosse in ragione del primato che veniva via via riconoscendosi ai dettami delle singole coscienze personali per come singolarmente si presentano] – sempre più volgeva l'opinione emergente (arricchita infine dalla trascendente malia dei *Philosophes*) verso una «religiosità intellettualistica»: non ad altro attenta [si diceva] che alle «evidenze di ragione». Ci si compiaceva – insomma – di prescindere [nella individuazione del «*supremum quoddam numen*» sito al vertice del tutto] da una qualunque concessione al dogmatismo di qualunque Rivelazione storica specifica. E questo – certo – era programma commendevole nei suoi propositi irenistici: e tuttavia di non robusto fondamento. Inevitabile – intanto – che [nel suo primo profilarsi] questa novella *píetas* (questo «teismo», come si prese di solito a chiamarla) risentisse – in sua *substantia* – dei moduli sacrali peculiarmente familiari (e peculiarmente consentanei) al circostante ambiente storico: al circostante ambiente culturale-umano. E a quei modelli rispondeva – nei tratti fisionomici essenziali – la figura d'un Essere Supremo Personale di tipo precisamente testamentario: Creatore e Ordinatore del *mundus universus*: Legislatore e Giudice: quando necessario Vindice. Vero che questa dipendenza dal passato doveva poi far spazio a un più autonomo intendimento del problema [stavolta, usava dire, d'ordine «deistico»] tale da prescindere dalle consuete rappresentazioni storiche del Sacro. Vero però anche che a presentarsi era pur sempre un prodotto meramente intellettualistico: risultante da una arbitraria forzatura del meccanismo di appuramento razionale, spinto al di là della valenza che gli si può correttamente riconoscere.

È tema – questo – sul quale non poteva mancare di aver peso la progressiva consapevolezza filosofica dei limiti che serrano il terreno della «conoscenza razionalmente raggiungibile», e «razionalmente giustificabile». Sempre più chiaramente si avvertiva come non d'altro sia capace la ragione ragionante [quella che per natura si appartiene all'uomo] che di cogliere quanto «razionalmente è comprensibile»: quanto naturalmente è percepibile ed è sperimentabile. Nulla ha che dire invece la ragione naturale quando a venir in campo siano grandezze trascendenti [“sovra-razionali”, “sovra-naturali”] che d'essa ragione sopravanzano (immensurabilmente) la valenza. Tant'è che – allora –

[quando si sia raggiunto l'ultimo confine che racchiude l'area di ciò che razionalmente è percepibile] quello che al pensiero razionale si richiede è di «arrestarsi dove è giunto». Né gli si domanda [lo si noti] una semplice «sospensione del giudizio»: quasi che – di faccia allo sconfinato universo metafisico – non d'altro abbia a trattarsi che di «sopressedere» (per cautela, o per contingente scarsità di conoscenze) ad una azione critica di per se stessa “esercitabile”: rinviando [diciamo] a miglior data (ad una più compiuta acquisizione di elementi) la risoluzione dei problemi che ci si presentano davanti. Quanto si impone a quel pensiero [«in assoluto»] è di «prender atto della propria finitezza»: guardandosi da un «giudizio di verità» – quale che sia – su ciò che esso [proprio perché «pensiero razionale»: rinchiuso nelle sue barriere intellettive] non è potente a cogliere in sua *substantia*.

26 - È giustappunto ciò che accade quando con «convincimenti religiosi» [con questo o quell'«articolo di fede»] s'ha che fare: i quali non di ragionamento sono frutto – né lo posson essere – sì invece di un qualche «moto mistico di illuminazione coscienziale». Cosicché [nel prender atto della «inattingibilità assoluta» e della «assoluta ineffabilità» di Dio] quanto al pensiero razionale si richiede è d'aver contezza critica della assoluta «estraneità del tema» rispetto all'ambito d'una «riflessione razionale» che per l'appunto sia «attenta ai propri limiti». Sono grandezze – quelle religiose – che [proprio perché d'un ordine «sopra-razionale»: «sopra-sensibile»: «sopra-intellegibile»] restano affatto refrattarie ai meccanismi d'una «verificazione intellettuale» e alla sua logica. Non sta ad una riflessione strettamente razionale [non può stare ad essa] il pronunciarsi sulla esistenza di Dio, sulla Sua essenza e i Suoi attributi: sul modo di Lui di rapportarsi al mondo, e agli uomini che vivono nel mondo. È la intuizione che fa valere in questo caso il suo primato. Lo fa valere l'emozione, il «sentimento morale»: con tutto l'impeto del «pathos numinoso».

Di qui un concorso di fenomeni di immediato «segno inverso», e non di meno promananti da una stessa istanza logica. Da un lato prendeva crescente consistenza – nel pensiero razionale – la confutazione critica di qual si voglia asseveramento categorico che per l'appunto presupponga di potere e di dover rifarsi [siccome è tipico della riflessione dei teologi dogmatici] a «verità assolute-universali-eterne» indubitabili affatto: tali che tutti debbano osservarle. E ciò nel mentre quel medesimo pensiero [nella sua stagione più matura: venuto imbevendosi frattanto della buona linfa della sperimentalismo ed empirismo] era arrivato a emancipar-

si – d’altro verso – dalle esorbitanze (totalizzanti anch’esse) di certo intellettualismo sistematico. E come s’era saputo opporre con risolutezza al «dogmatismo dei teologi» [vincolato alla Autorità superlativa di Dio: d’un «Dio storico», che si disvela agli uomini per esserne compreso ed esserne ubbidito] – così questo razionalismo più sperimentato rifiutava il proprio assenso allo stesso «dogmatismo dei filosofi», devoto per sua parte alla Sovranità della Ragione.

C’è da distinguere – e tener distinta – la «economia della ragione» dalla «economia della fede»: senza che le istanze della «sensibilità religiosa» (della «emozione numinosa») vengano a soverchiare le esigenze della «speculazione intellettuale», e senza viceversa che le «conquiste della mente» abbiano a far premio sulle «verità della fede».

27 - Non “verificabili” nei modi d’un procedimento dimostrativo concludente (ma neppure “confutabili” a quella medesima maniera) le «somme grandezze dello spirito» restano «mancipio esclusivo della fede». Ed è spettanza – questa – [è «privativa»] che i soggetti umani (quali le convinzioni di ciascuno) hanno titolo a vantare *optimo iure* nei confronti della legge giuridica cogente: d’una legge finalmente «laica», la quale non si arroghi il compito autoritativo [“pedagogico”] di rendere gli uomini migliori al metro d’un oggettivo codice assiologico, ma riconosca a ciascun uomo il diritto – pieno e fermo – di coltivare a proprio modo il patrimonio di spiritualità del quale personalmente è portatore e personalmente è responsabile. Contrassegnati da questa nota morfologica di «indimostrabilità-inconfutabilità» – i «convincimenti di religione» (similmente, d’altro lato, ai «convincimenti a-religiosi» o a quelli francamente «irreligiosi») più non rilevano – agli occhi di una coerente legge laica – se non in quanto «eventi radicalmente soggettivi»: nei quali prende corpo [secondo che a ciascuno si riveli spiritualmente più appagante] la «maturazione personale dei singoli soggetti». E son eventi che [quali i valori cui si informano] non possono produrre il proprio effetto edificante se non passando per il tramite (del tutto insurrogabile) della «partecipazione coscienziale» di ciascuno.

Di più: tanto hanno peso le singole opzioni esistenziali [espressive, come sono, di quella che la umana persona sente essere la parte migliore di se stessa] da partecipare – in misura specialmente intensa – della «nativa nobiltà» che si appartiene (siccome è doveroso riconoscere) a ogni singolo individuo. Di qui l’assegnazione – non di una pura «liceità» – ma di una stessa «dignità» a tutte le elezioni personali riferibili alla economia dello spirito: non governabili *ab extrinseco*. Più non rileva – in questa linea – il «risultato» conclusivo

dei singoli itinerari culturali, si piuttosto conta l'«impegno umano» che ciascuno mette nella edificazione di se stesso. Non è meritorio che il soggetto accolga il «vero» e che rigetti il «falso» quali gli sono prospettati da un qualche magistero estrinseco. Conta che ognuno «si cimenti» – per come meglio gli riesce – nella gestione scrupolosa della propria eticità. E proprio in questo si sostanzia [qual acquisto di civiltà non reversibile] la grande «mutazione culturale» della nuova Europa.

28 - A restarne intaccato alle radici era proprio il cardine dogmatico-ideologico primario sul quale si imperniava la tradizione teopolitica cristiana: quello della superlativa «autorità oggettiva» [indubitabile] di «una» e di «una sola Verità di Fede», la piena accettazione della quale sia premessa necessaria (e necessaria condizione) perché ciascun homo viator possa ambire alla propria giustificazione personale. A un simile principio esclusivistico [onde ciascun soggetto umano è superiormente vincolato ad essere «quello che deve essere» al metro d'un alto insegnamento autentico] si sostituiva l'idea – tutto diversa – del concorso (dialogico e dialettico) d'una indefinita quantità di «convinzioni spirituali radicalmente soggettive»: onde ciascuno [nell'attendere alla realizzazione responsabile della propria personalità di uomo] abbia titolo a «essere se stesso»: aderendo al Credo (e alle pratiche culturali e devozionali) che più gli si rivelino appaganti; o conformando a canoni assiologici di tutt'altro spirito la propria vicenda umana.

90

Tornavano – allora – a presentarsi nella pienezza d'una volta i presupposti (culturali e psicologici) a che l'umana intelligenza – riprendendo il possesso critico di sé – procedesse a un ripensamento finalmente libero dei grandi problemi del nostro essere: sollevando il cemento intellettuale dalla soggezione al dato rivelazionistico, stata sin allora – nel corso d'un millennio – una costante (necessaria, organica) della cultura occidentale. Significava – di nuovo – far valere a pieno l'«autonomia della riflessione filosofica» rispetto ai compiti e rispetto ai metodi delle «disamine teologiche». E significava – di nuovo – far valere la «ordinazione all'uomo» (in luogo d'una stringente «ordinazione a Dio») del cemento intellettuale umano. Senza [s'intende] che un simile «riscatto antropocentrico» togliesse spazio (men che meno nobiltà) alla autonoma determinazione – altrettanto insindacabile – di quanti invece seguitassero a prescegliere di spendere la propria libertà nei modi d'una «totale soggezione al Sacro». Il «primato del diritto» [dico del «diritto soggettivo»] – venuto così affermandosi – non toglie insomma spazio a chi senta entro di sé d'esser tenuto invece a sottostare a un pressante «primato del dovere».

“Fede” e “Ragione” [per il loro «agire su diversi piani»] possono ben espandersi – per quanto è in sé – senza per questo interferire l’una nella economia dell’altra.

29 - Del pari [sul piano non più semplicemente “culturale” stavolta ed “ideologico” sì anche “politico” e “giuridico”] non poteva non seguirne una altrettanto radicale «mutazione dell’ordinamento pubblicistico europeo». Ed era «mutazione» [per riprendere il filo del discorso] di tipo appunto «speculare» rispetto a quella che abbiamo veduto accompagnarsi (nella realtà pubblica del mondo tardo-antico) alla «ufficializzazione del Cristianesimo ortodosso». Come, allora, da un «pluralismo etnico-culturale-religioso» [ricco, ricordiamolo, d’una intensa «carica dialettica»] s’era passati (con energia totalitaria) al «monismo ideologico-giuridico» della Cristianità trionfante, giunta a costituirsi alla maniera d’una «*quaedam res publica hominum sub Deo*» – così adesso [contro i legati del passato] si prendeva a dare concretezza di attuazione a un nuovo assetto pubblicistico: tale da segnare il trapasso [venuto maturando lentamente, ma destinato poi a concludersi in termini traumatici] dal «sistema confessionistico di unione» (proprio dei Potentati *dell’ancien régime*) al «sistema liberale di separazione» proprio invece dello «Stato di diritto» scaturito dal travaglio rivoluzionario giacobino.

Di qui l’affermarsi conclusivo del «principio astensionistico» che postula [diciamo] la «smobilitazione religiosa» (ed «etica») della legge giuridica cogente: e quindi la compiuta estromissione – dai compiti istituzionali della Autorità politica – dei «*munera ministerialia*» di sua pretesa spettanza nel passato. Più non può competere allo Stato [a questo grigio «apparato senza un’anima»: «incapace di scelte fideistiche»] di rendersi garante (quanto ai sommi valori dello spirito: quanto alle somme ragioni del nostro essere) d’un qualunque discrimine ufficiale fra “verità” ed “errore”: di farsi – quindi – giudice fra “credenti” e “miscredenti”. Più non può competere alla legge giuridica cogente [quanto alle «*personae subditae ac privatae*»] alcuna «funzione pedagogica» informata a questo o quel «credo religioso», a questo o quel «codice morale». Ond’è che della legge giuridica cogente non altrimenti può parlarsi – in questa logica – che alla maniera d’una «legge religiosamente e moralmente neutra»: la quale [senza star a pronunciarsi sul come i singoli amministrino la propria personalità etica: con qual e quanto effetto spirituale in relazione al lor essere terreno o a un profetato loro destino escatologico] si limiti a dar ordine alla realtà pratica del loro vivere e del loro agire *in terris*: a contatto (ma anche in competizione) con gli altri uomini.

30 - Tutto è cambiato in un ambiente umano come il nostro: passato dallo «stabilimento monodico d'un tempo» a una vibrante «polifonia ideologica». Più non sovrintende al nostro star assieme una sentita «comunanza di valori»: tale da poter esser assunta – a giusto titolo – a «metro oggettivo di giudizio della valenza umana-etica-civica dei progetti di vita di ciascuno». Sin esasperato – per contro – il processo di «relativizzazione-soggettivizzazione» che giustappunto segna il «pluralismo ideale» della società contemporanea. Sicché [dinanzi a questo proliferare incontenibile d'una molteplicità di atteggiamenti spirituali eterogenei] non altro può competere al moderno Stato laico che ridurre allo stretto indispensabile la «componente impositiva» della legge giuridica cogente. Il che – per forza di cose – si risolve in un fenomeno di generale «liberalizzazione civile» [di “facoltativizzazione” se può dirsi] dei «comportamenti moralmente e religiosamente dovuti», e dei «comportamenti moralmente e religiosamente interdetti»: e si risolve in un fenomeno (concomitante) di altrettanto generale «privatizzazione» della «esperienza morale e religiosa» di ciascun soggetto umano. Onde a ciascuno è dato [al riparo da altrui invadenze, e senza poter a propria volta esercitarne a carico degli altri] di attuare – in tutta libertà – il proprio «essere se stesso» nella pienezza della propria identità.

92

Verrebbe fatto di dire – in tutto questo – che «unico valore condiviso» finisca con l'esser proprio quello costituito dal «rispetto delle diversità a confronto». Onde a venir in campo è una funzione equilibratrice e garantistica (di tipo direi “podestarile”) del moderno Stato laico: al quale – senza prendere partito in pro degli uni o in pro degli altri – sta di assicurare a ciascun essere umano di poter attuare quanto più compiutamente (in forme individuali od associate: in privato e in pubblico) la propria personalità etica e civica: nel rispetto – pur esso quanto più compiuto – dei programmi di vita (individuali e consociati: privati e pubblici) degli altri membri della *civitas*. Di qui la auspicata elevazione proprio di un simile principio operativo al vertice dell'ordinamento generale della nostra Europa. Proprio l'«idea di laicità» [tale da far spazio a qual si voglia esperienza spirituale e culturale: comunque orientata nei suoi moduli ideologici: purché rispettosa della parallela dignità che va riconosciuta alle altrui esperienze quanto che sia lontane] proprio una siffatta «laicità» è il canone ideale che – compendiando in sé l'approdo conclusivo d'un processo dialettico plurisecolare – dà modo a una entità composita (qual è quella europea) di poter al meglio esprimersi nella singolare «varietà» di istituzioni e tradizioni e mentalità che – come ha distinto nel tempo la

sua storia – così sèguita a segnare (arricchendola) la sua realtà presente.

Evidenti [non c'è che da ripeterlo] i limiti d'un qualunque tentativo di schematizzazione che ardisca riferirsi a una realtà complessa (estremamente ricca) qual è quella d'un Continente come il nostro che ha visto il succedersi nel tempo e il sovrapporsi di etnie diverse e di diversi stabilimenti politici e esperimenti culturali. Nel che parte determinante ha avuto l'assetto ideologico-giuridico (essenzialmente profano) del mondo tardo-antico, quale poi integrato e trasformato (in chiave marcatamente religiosa) dall'affermarsi teopolitico del Cristianesimo reale. Di questo non si può certo disconoscere l'apporto grande di civiltà: il suo aver privilegiato [almeno in tesi] una condotta mite del vivere in comune, informata al valore edificante della *caritas*, della *mansuetudo*, delle *virtutes morales* quali *ordinatae ad alteros*; l'aver concorso al tramandamento – in tempi fattisi difficili – di quanto preservabile della civiltà del mondo antico; l'aver favorito [dirozzandone i costumi] la civilizzazione (“euro-peizzazione”) dei popoli barbarici venuti succedendosi nei territori d'Occidente. Per tacere – s'intende – del merito sommo [per chi crede] di condurre a una salvezza non altrimenti conseguibile che ponendo fede nella Messianicità del Cristo Redentore. Di quel Cristianesimo reale – tuttavia – non altrettanto ha giovato al progresso civile della nostra Europa la intrinseca carica dogmatica: l'esaustività totalizzante. Sicché solo un moto inverso [arricchito beninteso dei non pochi apporti della esperienza cristiana] di riappropriamento ponderato della sostanziale laicità dialettica del mondo classico consente oggi – a noi tutti – [in una società composta] di poter fruire della nostra identità secondo le esigenze di ciascuno.

Bibliografia essenziale

- P. BELLINI, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento giuridico canonico*, in “Il diritto ecclesiastico”, I, Milano, 1957, pp. 121 – 244.
- P. BELLINI, *Poteri disciplinari della Gerarchia ecclesiastica e diritto penale dello Stato*, in “Il diritto ecclesiastico”, I, Milano 1958, pp. 231 – 266.
- P. BELLINI, *Denunciatio evangelica e denunciatio judicialis privata*, in “Ephemerides juris canonici”, Roma, 1964, pp. 152 – 210.
- P. BELLINI, *Gli apporti di teoria generale del diritto della Scuola canonistica italiana*, in “Jus canonicum”, Roma, 1967, pp. 165 – 187.
- P. BELLINI, *Sui caratteri essenziali della potestas indirecta in temporalibus*, in “Jus canonicum”, 1970, pp. 209 – 257.
- P. BELLINI, *Note storiche sulla potestas ecclesiae circa temporalia*, Ferrara, 1971 pp. 160.
- P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, 1972, pp. 344.
- P. BELLINI, *Prospettazione ideologica e realtà politica della potestas ecclesiae in temporalibus*, Ferrara, 1975, pp. 237.

- P. BELLINI, *Respublica sub Deo. Il primato del Sacro nella esperienza giuridica della Europa pre - umanistica*, Firenze, 1983, pp. 186.
- P. BELLINI, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, 1984, pp. 183.
- P. BELLINI, *Sull'atteggiamento della Chiesa verso le costumanze indigene del nuovo mondo*, in "Tradizione giuridica romana e istituzioni indigene del Brasile", Sassari, 1993, pp. 13 - 30.
- P. BELLINI, *Excidium urbis: Chiesa, Impero, Barbari in una età di transizione*, in "Saeculum Christianum. Sui modi di presenza della Chiesa nella vicenda politica degli uomini", Torino, 1995, pp. 218 - 365.
- P. BELLINI, *La consuetudo d'un populus ductus*, in "La consuetudine tra diritto vivente e diritto positivo", Soveria Mannelli, 1998, pp. 35 - 60.
- P. BELLINI, *Del primato del dovere. Introduzione critica allo studio dell'ordinamento generale della Chiesa cristiana cattolica*, Soveria Mannelli, 2005, pp. 625.
- P. BELLINI, *Dal dogmatismo teologico al relativismo dialettico* in "Variazioni sul tema della laicità", Roma, 2006, pp. 11 - 44.
- P. BELLINI, *Per una sistemazione canonistica delle relazioni fra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Condizioni e limiti di contributo da parte della dottrina statualistica*, Cosenza, 2006, pp. 254.
- P. BELLINI, *Metamorfosi del Cattolicesimo reale. Sulla dinamica ideologica del movimento cristiano principale*, Soveria Mannelli, 2010, pp. 298.
- P. BELLINI, *Sede Apostolica e realtà politiche fra l'Evo Medio e l'Europa Moderna*, Torino, 2015, pp. 167.
- P. BELLINI, *Tempo di Papi e di anti - Papi*, Roma, 2015, pp. 187.
- P. BELLINI, *Sugli usitati paradigmi della Canonistica ortodossa. Considerazioni dissenzienti d'un Canonista trasgressivo*, Milano, 2016, pp. 215.
- P. BELLINI, *Christianismus de hoc mundo: fattore religioso e fattore politico nella esperienza dei primi secoli cristiani*, Torino, 2017, pp. 318.

Abstract

Il saggio si propone di esaminare temi di interesse attuale; viene affrontata la questione dell'identità europea attraverso l'esame delle radici culturali e religiose che rappresentano uno dei maggiori pilastri dell'edificio europeo. Percorrendo le tappe storiche dall'Impero romano all'Europa attuale appare come quest'ultima sia il frutto di sensibilità, civiltà e unione tra diverse culture e religioni che si confrontano in un rapporto dialogico- dialettico mettendo in luce come la antropologia sottesa ai grandi eventi costruttivi del mondo classico si fondi sulla concezione di una comunità civile, quale realtà collettiva volta a realizzare se stessa nella storia. Spicca in questa linea il ruolo di Dio, un Dio solerte che opera sugli uomini attraverso l'opera degli uomini. Al termine di questa indagine valore condiviso risulta essere costituito dal rispetto delle diversità.

Parole Chiave: identità europea, tradizioni, cultura, religione, Unione Europea, Umanesimo, Cristianesimo.

Abstract

The essay aims to examine topics of particular current interest; the question of European identity is addressed through the examination of the cultural and religious roots that

represent one of the major pillars of European design. Through the historical steps, from the Roman Empire to current Europe, it appears that the latter is the fruit of sensitivity, civilization and union between different cultures and religions that confront each other in a dialogic-dialectical relationship, highlighting the anthropology, underlying the great events of classical world, based on the conception of a civil community understood as a collective reality aimed at realizing itself in history. The role of God stands out as diligent God who works on men through the work of men. At the end of this survey, the shared value is the respect for diversity.

Keywords: European identity, traditions, culture, religion, European Union, Humanism, Christianity.

LO SCACCHIERE DEL MEDITERRANEO NEL MEDIO ORIENTE

a cura di

ICRIOS

Università Bocconi, Milano

Uno dei temi centrali per la comprensione dell'area Mediterranea alla quale la rubrica dedica attenzione è l'intreccio tra organizzazioni criminali e organizzazioni terroristiche discussa in questo fascicolo da Ranieri Razzante. L'“intreccio perverso”, come lo definisce, tra i due assetti criminali, anche dal punto di vista economico, trovano nelle logiche globalizzanti un elemento essenziale da tenere in stretta considerazione.

Ranieri Razzante è docente di Intermediazione finanziaria e Legislazione antiriciclaggio nell'Università di Bologna, nonché professore titolare di Legislazione antiriciclaggio e antiterrorismo presso Istituti di Istruzione delle Forze dell'Ordine. Già consulente della Commissione Antimafia, dirige il Centro di Ricerca su Sicurezza e Terrorismo (www.crstitaly.org)

Finanziamento del terrorismo e crimine organizzato. L'intreccio perverso

Ranieri Razzante*

Premessa

L'inquietante interrogativo circa una reale e stretta collaborazione tra crimine organizzato e organizzazioni terroristiche, oggi più che mai, pretende una risposta chiara e circostanziata, sebbene questo significhi ampliare quel percepito e sempre più diffuso senso d'insicurezza.

Si inizi con il dire che la risposta è affermativa; a memoria storica, vi sono evidenze rispetto al fatto che il crimine organizzato, comprese le mafie italiane, ha più volte parlato e trattato con organizzazioni terroristiche che, tuttavia, avevano una matrice principalmente interna e indipendentista¹, ma non solo.

Volendo spostare l'attenzione ai giorni nostri, è necessario ampliare l'azione riflessiva su un contesto ben più ampio cercando, al contempo, di focalizzare quali sono e saranno le criticità che, sempre più, potranno presentarsi, mettendo a rischio i sistemi sociali.

Gli attuali assetti economici hanno assunto un nuovo modello di riferimento operativo: essi sono prevalentemente definiti su logiche globalizzate.

Detto concetto, che ha determinato profondi mutamenti nel contesto

99

* *Università di Bologna.*

¹ Un richiamo storico è ravvisabile nella vicenda del rapimento del presidente della regione Campania *Ciro Cirillo* da parte delle *Brigate Rosse*; successivamente, prima della liberazione dell'ostaggio, vi sarebbero stati dei contatti tra *BR* e uomini legati alla *Nuova Camorra Organizzata*. Un altro esempio che riguarda la Spagna, e più precisamente gli attentati di *Madrid* del 2004; uno dei fiancheggiatori, diversi mesi prima, sarebbe stato fermato a *Santa Maria Capua Vetere* mentre trasportava, insieme ad altri complici, un carico di 30 kg. di hashish. Successivamente emerse come quell'attentato fu finanziato con i proventi del traffico di stupefacenti.

Per approfondire: *M. BOCCOLINI - A. POSTIGLIONE, Sahara, Deserto di Mafie e Jihad*, Roma, 2017, pp. 49-50.

generale, è valido anche per quelle filiere economiche, illegali ma reali, che sottendono all'azione di organizzazioni terroristiche e criminali.

Un'affermazione che potrebbe non sorprendere ma che, debitamente contestualizzata, si rende necessaria per ridefinire, comprendendone a pieno la portata, i concetti stessi di terrorismo e crimine organizzato.

Se la differenza sostanziale tra il terrorismo e il crimine organizzato risiede, per definizione, nella determinazione dello scopo finale, ideologico per l'uno e di profitto per l'altra, si deve ammettere come esistano delle connessioni relazionali che, nel tempo, sono state in grado di alterare, seppur con modalità differenti a seconda dei contesti, l'aspetto sostanziale e l'assetto formale di queste due "categorie".

Infatti, terrorismo e crimine organizzato, in determinati contesti, si definiscono come "assetti criminali" complementari e funzionali a una ben più strutturata logica che, in misura crescente, alimenta un ciclo economico illegale condiviso.

Questo è particolarmente vero se volgiamo lo sguardo in contesti regionali, peraltro a noi vicini, dove quanto affermato non solo risulta essere probabile, bensì drammaticamente vero; si pensi a parte dell'Africa, crocevia dei traffici illeciti che qui convergono dal continente americano; si pensi alla cocaina colombiana e messicana, ma anche dal sud est asiatico, dove le filiere del contrabbando hanno origine per poi qui transitare.

La sommatoria di detti illecit trade-contrabbando di petrolio, traffico internazionale di stupefacenti, immigrazione clandestina e tratta di esseri umani - ammonta a miliardi di dollari, ed è facile comprendere come la gestione di questi affari non solo interessi il crimine organizzato, che li genera e li gestisce, ma anche le organizzazioni terroristiche o i gruppi jihadisti minori, che ne traggono profitto garantendone il sicuro transito e/o trasporto attraverso i territori da essi controllati.

Le sinergie

Considerato questo, è evidente come in determinati contesti geopolitici, caratterizzati da una bassissima (o tendenzialmente assente) capacità di controllo statale², si estrinsechi l'azione sinergica tra organizzazioni criminali e terroristiche che, strumentalmente, collaborano al fine di trarre il massimo profitto rispetto al proprio piano di azione finale, che può essere diverso anche all'interno delle medesime categorie criminali.

² Per approfondimenti si consulti: F. HEPNER GEORGE, M. MEDINA RICHARD, *The Geography of International Terrorism*, CRC Press, 2013.

Una connessione operativa che trova la sua scaturigine da criticità di spazi non governati³ e che determina, nel caso del terrorismo che in questi territori riesce a definirsi quale interlocutore sociale delle popolazioni residenti, il passaggio a una forma “ibrida”⁴ di azione.

Assumendo da subito detto concetto e definendolo come una nuova categoria “di sintesi” che raggruppi alcuni caratteri del terrorismo e altri propri del crimine organizzato, sarà facile colmare quel famoso “gap ideologico” che da sempre ha distinto crimine organizzato e terrorismo internazionale, non permettendo loro di comunicare se non in rari contesti.

Questo impone di porre in stretta relazione le “nuove connessioni” tra crimine organizzato e terrorismo internazionale di matrice jihadista con una geografia dell’instabilità che, nel tempo, ha visto, ma non legittimato, l’emergere di attori non statuali⁵, ma con una enorme capacità di azione e influenza.

Si evidenzia, così, un primo punto di contatto tra le categorie criminali “laiche” e il “nuovo” terrorismo jihadista che, in alcune sue manifestazioni, abdicando ai vecchi concetti di esclusività dell’azione in nome del proprio obiettivo ideologico, ora intende dialogare con chi è portatore di profitto o rappresentante di diversi interessi, purché esso ne possa trarre beneficio.

Se prima il finanziamento al terrorismo era funzionale al compimento di attentati e al quasi esclusivo supporto dell’organizzazione e delle cellule distaccate, ora qualcosa sta cambiando; il sempre più importante coinvolgimento dei jihadisti nei traffici gestiti dal crimine organizzato ha fatto in modo che si ripensasse, graduandolo, lo stesso obiettivo ideologico per dedicarsi, in modo più o meno esclusivo, a un affarismo che, inevitabilmente, tende a spaccare la stessa struttura terroristica a causa di volontà di preminenza e di aspirazioni di leadership, principalmente da parte di chi abbia assunto un certo potere economico.

È, in qualche modo, una storia già scritta e letta, se pensiamo al famoso algerino Mokthar Belmokthar, uno dei leader di Al Qaeda nel Maghreb Islamico, che nel periodo di espansione dell’organizzazione terroristica, inviato in avanscoperta nel Sahara, dopo aver assunto un certo personale, monopolio rispetto al contrabbando di sigarette, abbandonò le fila di

³ AA.VV., *Ungoverned Territories - Understanding and Reducing Terrorism Risk*, Rand Corporation, 2007.

⁴B. GANOR, *Global Alert*, New York, 2015, pp. 175-176.

⁵*Radicalismo, Migrazioni e Minacce Ibride*, a cura di R. RAZZANTE, M. BRESSAN, Pisa, 2017, pp. 69-73.

Al Qaeda per affermare la propria indipendenza operativa, costituendo un proprio gruppo terrorista - Al Mourabitoun⁶ -, ancora oggi particolarmente attivo nel controllo dei traffici illeciti in vaste aree del Sahel.

Ma questo è solo uno degli esempi che raccontano di come affarismo, gestione e coinvolgimento in traffici illeciti stiano ridefinendo gli assetti strutturali di categorie che, fino a oggi, si è sempre inteso separare.

La “rideterminazione” dei fabbisogni

Appare, dunque, evidente come le relazioni e le implicazioni di determinate attività criminali possano avere la forza, se non di rideterminare, quantomeno d'inquinare le strutturate categorie ideologiche che, da sempre, contraddistinguono il pensiero terroristico.

Ecco, così, che gruppi e organizzazioni terroristiche non solo pensano a imporre la propria visione ideologica con azioni violente capaci di disturbare il sistema sociale ma, al contrario, cercano di penetrarlo, gestirlo e modificarlo.

Questo progetto è, evidentemente, preoccupante, ma nasconde, sarebbe improprio negarlo, una certa razionalità e consapevolezza, capace di generare una pericolosa e fruttuosa progettualità.

102

Questa affermazione è la chiave di lettura per spiegare quanto sta accadendo

Questo avviene principalmente in determinate aree del caotico scenario internazionale, dove comuni interessi possono convergere ed essere talmente incisivi da condizionare gli stessi assetti strutturali.

Dopo aver evidenziato come le categorie del terrorismo e del crimine organizzato siano coinvolte in aspetti relazionali osmotici, è necessario approfondire quale sia la natura di detti legami e, soprattutto, il loro livello di solidità.

È stato già affermato come l'elemento determinante per questo “dialogo” debba necessariamente rinvenirsi in un oggetto d'interesse per entrambi gli attori; il link relazionale che risiede quindi nella specificità di un “interesse economico” o dalle conseguenti azioni che dal conseguimento di questo potrebbero scaturire.

Ma secondo quali direttrici?

⁶ Traduzione: “le sentinelle”, gruppo jihadista tutt'ora attivo in Mauritania e Mali, dove si dedica alla gestione di traffici illeciti che transitano attraverso la regione del Sahel. Gruppo di fatto indipendente, ma che ha stretto legami particolarmente forti con i “rappresentanti” di Islamic State operanti nella regione libica del Fezzan.

Sono certamente diversi i livelli di coinvolgimento tra terrorismo e crimine organizzato; tuttavia, la *relazione diretta* e l'*attività di mediazione* rappresentano i principali assetti relazionali, talvolta complementari, che se adeguatamente analizzati possono fungere da indicatori “operativi” anche in fase di contrasto al fenomeno.

Nel caso della relazione diretta, le due categorie criminali danno corso a un'attività di collaborazione all'interno della quale sono ben definiti i ruoli e gli adempimenti che ognuno dei due attori dovrà porre in essere, in modo più o meno complesso.

È il tipico caso di collaborazione che oggi si evidenzia, in modo strutturato, in Africa sulle rotte saheliane, dove i terroristi, in cambio di una percentuale economica o del prodotto illecitamente trasportato, offrono un servizio all'organizzazione criminale; servizio che può comprendere la scorta o il semplice diritto di attraversamento di una zona controllata.

Evidenze al riguardo anche nei rapporti tra le n'drine calabresi ed esponenti delle FARC colombiane⁷, che avevano impiantato una fruttuosa collaborazione basata sul traffico di cocaina, trasportata sulla direttrice America Latina-Africa che, una volta sbarcata, avrà probabilmente viaggiato sulle rotte saheliane controllate da Al Qaeda, nel Maghreb Islamico, e da Al Mourabitun.

I contatti “residuali”

Se i casi di cui sopra chiariscono come, in determinati contesti, vi siano rapporti funzionali, strutturati e tendenzialmente permanenti tra crimine organizzato e terroristi, si deve prendere atto di come, sempre più spesso, e anche al di fuori di assetti economici illegali e condivisi, vi siano anche contatti sporadici volti a soddisfare specifiche e momentanee esigenze dell'una o dell'altra parte.

Anche in questo caso non mancano esempi che coinvolgono il nostro paese; di particolare interesse quelli relativi all'algerino Djamaleddine-Oual e all'iracheno Aziz Ehsan, domiciliati rispettivamente in provincia di Salerno e Caserta; se il primo è accusato di aver prodotto documenti contraffatti per uno degli attentatori suicidi che hanno condotto l'attacco all'aeroporto di Bruxelles nel marzo 2016, l'altro aveva avviato trattative con esponenti della camorra per l'acquisto di armi e documenti alterati.

⁷http://www.repubblica.it/cronaca/2015/06/17/news/ndrangheta_cocaina-117027546/ ultimo accesso 23.12.2017.

Questi due episodi evidenziano, in modo chiaro, come le connessioni tra terrorismo e crimine organizzato, sempre più spesso, non si fermano alla definizione di un comune ciclo economico illegale ma, al contrario, in contesti socio-politici ben strutturati e politicamente forti parliamo, ad esempio, di Europa- questi possano tranquillamente spalleggiarsi per destabilizzare il sistema.

Anche in questo caso, il terrorista che avesse bisogno di soddisfare una propria esigenza “operativa” si rivolge a chi controlla il territorio e molto spesso questo contatto avviene tramite esponenti della piccola criminalità, normalmente della stessa nazionalità dell’affiliato al gruppo terrorista, che fungono da mediatori tra il terrorista stesso e l’esponente mafioso della zona. Un aspetto da tenere a mente e che dopo verrà meglio delineato, evidenziando come anche la diaspora del terrorismo abbia una funzione in seno agli aspetti relazionali con il luogo d’interesse.

Chi detiene il controllo del territorio in un certo senso ne detiene buona parte del governo, intendendo con questo termine la capacità di operarvi o di farvi operare.

Nonostante in Italia non siano molti i casi di collaborazione tra crimine organizzato e terrorismo, le argomentate evidenze portano a ritenere come queste connessioni sempre più si struttureranno, anche alla luce di quella diffusa tendenza anti-sistema⁸ che già da tempo, nei paesi occidentali, proietta nel mondo del jihadismo molti giovani, in gran parte già legati al mondo della micro criminalità⁹.

Conclusioni

Questo aspetto, che assolutamente non è da trascurare, potrebbe costituire un ulteriore ponte tra le categorie criminali oggetto di questo articolo.

Già da tempo le relazioni annuali della DNA - Direzione Nazionale Antimafia- forniscono tutti gli elementi perché le ipotesi investigative possano essere ritenute, ormai, criticità reali e attuali, anche se non pienamente comprese e conosciute nei singoli caratteri strutturali.

Atteso quanto sopra, l’accorpamento delle funzioni di direzione d’indagine in materia di mafia e terrorismo in seno alla Direzione Nazionale Antimafia rappresenta, evidentemente, una buona intuizione, nonostan-

⁸R. MUGAVERO, R. RAZZANTE, *Terrorismo e nuove tecnologie*, Pisa, 2016, pp. 10.

⁹A. SPERINI, *L’attrattiva del califfato sulle seconde generazioni*, “Gnosis”, 2017, n. 1, Roma, pp. 55-63.

te ritengo che si debba creare una specifica sezione nella quale far confluire azioni sinergiche volte ad analizzare e trattare i casi specifici di intrecci e connivenze delle due categorie criminali che, temo, avranno una crescita esponenziale.

Detta affermazione è ancor più vera se si pensa ai profili tracciati dei giovani jihadisti residenti nel nostro paese e più in generale in Europa; in gran parte hanno un passato nel mondo della microcriminalità e questo aspetto, deve essere letto anche come un punto di contatto diffuso, e sempre più lo sarà, tra ambienti del jihadismo e i diversi livelli del crimine.

In sintesi, stiamo assistendo a un'evoluzione delle dinamiche criminali che, inserite in un fragile contesto geopolitico, si stanno ridefinendo secondo logiche inedite e ancora non del tutto comprese.

Prendere atto di questo, rimodulare i vecchi schemi interpretativi e essere visionari, anche rispetto all'attività di contrasto di fenomeni ibridi, costituiscono aspetti necessari perché si possa navigare con serena consapevolezza nelle acque inesplorate verso le quali stiamo muovendo.

Ciò sempre in un'ottica "comparatistica" che, senza contraddire quanto ho appena affermato circa la "liquidità" del sistema terroristico, passi attraverso lo studio delle diverse dinamiche nei paesi interessati, di area UE o extra UE, con una seria politica di uniformità dei meccanismi legislativi di prevenzione e repressione.

Dal lato investigativo, un modello non unico – allo stato impossibile e sconsigliabile – ma "condiviso" di intelligence fatto di una autentica e qualificata "information and data sharing", che trascuri personalismi e protagonismi che, davvero, non ci possiamo più permettere.

Bibliografia

- AA.VV., *Ungoverned Territories- Understanding and Reducing Terrorism Risk*, Rand Corporation, 2007.
- M. BOCCOLINI, A. POSTIGLIONE, *Sahara, Deserto di Mafie e Jihad*, Roma, 2017, pp. 49-50.
- B. GANOR, *Global Alert*, Columbia University Press, New York, 2015, pp. 175-176.
- F. HEPNER GEORGE, M. MEDINA RICHARD, *The Geography of International Terrorism*, CRC Press, 2013.
- R. MUGAVERO, R. RAZZANTE, *Terrorismo e nuove tecnologie*, Pisa, 2016, pp. 10.
- Radicalismo, Migrazioni e Minacce Ibride*, a cura di R. RAZZANTE, M. BRESSAN, Pisa, 2017, pp. 69-73.
- A. SPERINI, *L'attrattiva del califfato sulle seconde generazioni*, "Gnosis", 2017, n. 1, Roma, Roma, pp. 55-63.

Sitografia

- http://www.repubblica.it/cronaca/2015/06/17/news/ndrangheta_cocai-na-117027546/ultimo
accesso 23.12.2017.
- <http://www.crstitaly.org>
- <http://www.ispi.it>

Abstract

Fulcro della trattazione è l'intreccio tra organizzazioni criminali e organizzazioni terroristiche. Nell'esaminare la questione si è cercato di dare una risposta chiara e circostanziata all'inquietante interrogativo circa una reale e stretta collaborazione tra i due modelli organizzativi. Si deve pertanto ammettere che esistano delle connessioni relazionali che nel tempo sono state in grado di alterare con modalità differenti l'aspetto sostanziale e l'assetto formale di queste due categorie. In determinati contesti infatti crimine organizzato e terrorismo si definiscono "assetti criminali" complementari e funzionali ad una logica che alimenta un ciclo illegale condiviso.

Parole chiave: Organizzazioni criminali, Organizzazioni terroristiche, immigrazione clandestina, Africa, relazione diretta, attività di mediazione.

Abstract

The focus is the link between criminal organizations and terrorist organizations to give a clear and detailed answer to the real and close collaboration between the two organizational models. It must therefore be admitted that there are relational connections which over time have been able to alter the substantial and formal aspects of these two categories in different ways. In certain contexts, organized crime and terrorism are defined as "criminal assets" complementary and functional to a logic that feeds a shared illegal cycle.

Keywords: Criminal Organizations, Terrorist Organizations, illegal immigration, Africa, direct relationship, mediation activities.

OSSERVATORIO SULL' AMMINISTRAZIONE LOCALE

a cura di
*Osservatorio
per le autonomie locali*
Università Mediterranea

La rubrica propone in questo fascicolo un articolo di Francesco Manganaro nel quale esplicito sin dal titolo è l'invito a risvegliare gli enti locali. Posto che una buona organizzazione territoriale degli Enti e la distribuzione delle funzioni, delle competenze e dei poteri risulta essere condizione essenziale e non sostituibile per una qualità della vita sociale oltre che amministrativa del Paese, questo non può avvenire semplicemente riproponendo l'antica alternativa tra centralismo e localismo quanto piuttosto una più articolata riorganizzazione a scala geografica variabile.

Francesco Manganaro, ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università Mediterranea di Reggio Calabria, è direttore del Dipartimento di eccellenza di Giurisprudenza, Economia e Scienze sociali nonché direttore dell'Osservatorio Politiche pubbliche per le Autonomie attivo nell'Ateneo reggino.

Risvegliare le autonomie locali

Francesco Manganaro*

1. I Comuni sono gli unici enti insostituibili per curare gli interessi delle collettività locali, sono gli enti di prossimità in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici. È inutile spiegare questa ovvia affermazione che trova conferma nella storia istituzionale di tutti i Paesi e nelle Costituzioni di tutti gli ordinamenti.

È solo a partire da questo assunto che si può provare a ragionare sull'attuale situazione delle autonomie territoriali nel nostro Paese, sulla loro reciproca integrazione o conflittualità, sulla loro effettiva partecipazione alle politiche nazionali, sulla capacità di soddisfare i bisogni sociali più che su astratte formule di ingegneria costituzionale.

Come è noto, le stigmate dell'accentramento statale connesse alla nascita dello Stato unitario caratterizzano il nostro ordinamento, pur se ovviamente in misura differenziata, in un'altalena tra maggiore autonomia o più forte accentramento.

È opinione diffusa e condivisibile che l'apertura autonomistica rappresentata dalla legge sulle autonomie locali del 1990 abbia subito una brusca battuta d'arresto con la legislazione della crisi economica del 2008 che ha addossato sugli enti locali (e non sull'amministrazione centrale) i tagli necessari a soddisfare la *spending review* richiesta dall'accettazione del regime del *fiscal compact*.

Il regime giuridico degli enti locali deve essere oggetto di interventi normativi. Già era inattuale la disciplina del T.U. 267/2000, antecedente alla riforma costituzionale del 2001. A maggior ragione ora, la mancata approvazione delle modifiche costituzionali rende indispensabile la totale revisione di una normativa fondata sulla legge Delrio, che presupponeva una riforma costituzionale invece incompiuta.

*Università Mediterranea di Reggio Calabria.

2. La mancata autonomia degli enti territoriali si fa risalire alla camicia di forza imposta dalla gerarchia delle fonti. Se la legge – statale o regionale – prevale sulla normativa degli enti territoriali, il principio autonomistico, pur previsto dalla Costituzione, rimane un mero *flatus vocis*. Né appare risolutivo il richiamo alla separazione delle fonti, che attribuisce una sorta di riserva di regolamentazione agli enti autonomi nelle materie assegnate agli Statuti. È noto infatti che il legislatore ordinario – derogando a questo principio – è più volte intervenuto sulle materie statuarie con norme puntuali, creando una contorta stratificazione normativa.

Certo l'autonomia sarebbe stata garantita anche mantenendo la gerarchia normativa ove il legislatore statale si fosse attenuto alla previsione costituzionale secondo la quale la Repubblica deve adeguare “i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”. Solo questo tipo di legislazione avrebbe evitato lo svuotamento delle autonomie territoriali, ma dobbiamo prendere atto che così non è avvenuto.

Perciò, dal punto di vista normativo, non si può che ribadire l'esigenza di una rapida riforma del testo unico sugli enti locali, adeguandolo alle reali esigenze manifestate dai territori.

110

3. La cennata subordinazione normativa è stata ampiamente oggetto del dibattito istituzionale, mentre molto meno si è approfondita la causa prima di una soffocante legislazione statale, sostanzialmente irrispettosa del dettato costituzionale delle autonomie.

Il dato è, invero, tutto politico. L'organizzazione compatta e verticistica dell'amministrazione italiana di tutti i tempi si coniuga perfettamente con la centralizzazione verticistica dei partiti politici, che ha impedito lo sviluppo di una classe politica locale che potesse realmente sostenere le ragioni dell'autonomia anche in contrasto con l'amministrazione centrale.

L'analisi sociologica dimostra la subalternità delle classi politiche locali a quelle centrali. L'aspirazione ad un *cursus honorum* che consentisse di transitare dai consessi locali al parlamento nazionale ha limitato l'autonomia delle classi politiche locali, succubi della forza dei partiti nazionali tradizionali o, a maggior ragione, di quelli leaderistici e/o a “democrazia telematica”. Tale processo è peraltro supportato da sistemi elettorali in cui le candidature non nascono dal territorio, ma sono imposte dai vertici organizzativi dei partiti, a maggior ragione ove vi siano listini o capilista bloccati.

Bisogna, perciò, tenere presente che l'autonomia degli enti territoriali può essere conseguita con una maggiore responsabilizzazione delle classi politiche locali, rendendole più autonome dai vertici dei partiti nazionali.

Si tratta ovviamente di un percorso complesso, ma necessario. Le forme giuridiche per favorire tale processo attengono a modifiche dei sistemi elettorali che consentano una rappresentatività territoriale. Si tratta di adottare varie misure, tra cui la più significativa potrebbe essere la costituzione di collegi elettorali di piccole dimensioni con l'individuazione dei candidati attraverso consultazioni popolari.

Si coinvolgerebbe così le persone in un rinnovato esercizio democratico - oggi molto limitato da elezioni di secondo grado - con l'individuazione di candidati autorevoli quanto più autonomi dai vertici dei rispettivi partiti.

Al di là delle possibili soluzioni prospettate, preme segnalare che ogni ragionamento sulle autonomie territoriali non può prescindere dalla necessità di garantire effettiva autonomia politica alle classi dirigenti locali, altrimenti destinate a perenne subordinazione.

L'autonomia della classe politica locale si coniuga bene con l'esigenza altrettanto avvertita di una maggiore e più forte *expertise* della dirigenza locale.

La mancanza di responsabilità decisionale fino alla riforma degli enti locali del 1990 ha costituito un alibi per la dirigenza amministrativa, ma allo stesso tempo non ha stimolato ad acquisire capacità manageriali, ora richieste per la gestione degli enti.

Le disegualianze tra sistemi locali non sono perciò dovute solo a differenze economiche tra i territori, ma anche a diseguali capacità delle classi dirigenti locali. E quando invece, dopo il 1990, la dirigenza locale ha dovuto acquisire competenze manageriali, la nascita delle società miste, prevista nella stessa legge, ha spesso dirottato i migliori verso queste ultime con ulteriore impoverimento delle strutture burocratiche dei Comuni.

4. Le modifiche normative e la formazione della dirigenza locale sono elementi essenziali per una rinnovata autonomia comunale.

Il terzo elemento attiene alla dimensione territoriale degli enti locali, argomento che ritorna ciclicamente nel dibattito istituzionale, con i conseguenti ragionamenti circa l'utilità dei diversi livelli di governo.

I dati statistici confermano un'originaria frammentazione e differenziazione degli enti territoriali: solo il 10% dei 7.954 Comuni italiani ha più di 10.000 abitanti e 5.470 di essi non raggiungono il numero di 5.000 abitanti.

La frammentazione degli enti territoriali è invero una caratteristica di tutti gli ordinamenti europei, ma non si può negare che le modificazioni demografiche e sociali richiedano opportuni interventi. L'individuazione dei livelli di governo non può essere, infatti, un esercizio sulla carta, ma deve tener conto del contesto migliore in cui gli interessi delle persone residenti possono essere meglio soddisfatti, distinguendo tra interessi di prossimità e quelli che richiedono una più vasta area di esercizio.

L'attribuzione di competenze agli enti territoriali solo in funzione della loro qualifica giuridica non è più sufficiente, in quanto la dimensione e la posizione territoriale, il numero degli abitanti e la situazione socio-economica diventano fattori determinanti per la capacità di svolgere quelle funzioni astrattamente attribuite a tali enti. I principi di adeguatezza e differenziazione introdotti dall'art. 118 Cost. possono costituire un elemento correttivo, incentivando l'associazionismo tra piccoli Comuni, al fine di raggiungere un numero di abitanti sufficiente per la gestione economica dei servizi.

Ma anche queste misure non sempre hanno prodotto utili effetti. Ritorna perciò l'idea di ripermimetrazione e/o accorpamento dei Comuni, un'ipotesi già formulata nella riforma degli enti locali del 1990, che introduceva strumenti di natura volontaria (convenzioni, consorzi, unioni), lasciati alla libera determinazione degli enti territoriali, con incentivi di carattere economico e fiscale. Pochi i risultati raggiunti, spesso per la miope difesa da parte dei Comuni della loro autonomia, senza valutare che tale decisione spesso prelude al dissesto finanziario, presupposto del commissariamento degli enti.

Falliti i tentativi di accorpamento volontario, dal 2010 il legislatore emana norme che, in nome dell'adeguatezza e della differenziazione, obbligano i Comuni a consorziarsi ove vogliano svolgere determinate funzioni o servizi. La difficoltà di questa modifica istituzionale è evidente nel rapido susseguirsi in tempi brevi di una congerie di norme che prospettano soluzioni differenziate, oggetto di rapide e continue modifiche e rinvii.

Le nuove disposizioni introdotte dalla legge Delrio limitano le funzioni provinciali in vista della poi denegata abolizione delle Province, puntando su una vasta collaborazione tra Comuni, che, avendo fino a 5.000 abitanti, possano avvalersi della convenzione e/o dell'Unione di Comuni per raggiungere il numero minimo di 10.000 abitanti ovvero di 3.000 se appartenenti o appartenuti a Comunità montane.

5. La mancata abolizione dalla Costituzione delle Province rimette tutto in gioco. Le Regioni che tempestivamente avevano regolamentato le nuove funzioni dell'ente di area vasta, delle unioni di Comuni e dei singoli Comuni sono ora costrette ad un ripensamento.

Certo non ogni male viene per nuocere. La disinvolta riduzione delle funzioni provinciali in vista dell'abolizione dell'ente aveva portato, tra l'altro, a configurare le unioni di Comuni come surrogato delle funzioni provinciali.

Un errore non da poco. Le unioni avvengono tra Comuni che mantengono le loro funzioni di prossimità, senza diventare surrogati di un ente di area vasta per la gestione di servizi di dimensioni sopra comunali.

Invero, le premesse non sono incoraggianti se il primo orientamento di quasi tutti i legislatori regionali è stato quello di riportare in capo alla Regione alcune funzioni delle Province. Questo nuovo centralismo regionale, giustificato con la necessità di non interrompere bruscamente servizi necessari ma non più gestibili dalle Province, rappresenta paradossalmente il percorso opposto a quello perseguito dalle leggi Bassanini che, al contrario, volevano realizzare il precetto costituzionale di Regioni "leggere", scevre di funzioni amministrative e relativi apparati burocratici.

Bisognerà perciò mettere mano alla normativa regionale, con una nuova riorganizzazione territoriale a "scala geografica variabile", prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi. Declinato in termini giuridici, ciò significa che sempre più spesso sarà necessario ricorrere a rapporti collaborativi tra soggetti istituzionali in forme strutturate (ad es., la Conferenza Stato-Regioni- Città) od occasionali (conferenze di servizi).

Certo l'esperienza trascorsa non lascia molto sereni circa l'effettiva utilità dei luoghi di condivisione decisionale, tuttavia si può e si deve ancora credere che una seria riforma delle modalità decisorie delle conferenze che attribuisca alle parti pari dignità possa e debba ancora essere la via maestra del pluralismo istituzionale.

Bibliografia

Sui profili storici dell'autonomia locale

S. ROMANO, *Il Comune*, 1908 ed ora in *Scritti nel Trattato Orlando*, Milano, 2003; G. GALASSO, *Comune (storia)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1961, 169 ss.; *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, a cura di S. SEPE, Roma, 2007; F. FABRIZZI, *La Provincia: storia istituzionale dell'ente locale più discusso. Dall'unificazione amministrativa alla caduta della Destra storica*, in www.federalismi.it; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1948 a oggi*, Roma, 2010.

Sull'autonomia ed il suo valore costituzionale

G. BERTI, *Art. 5*, in Commentario della Costituzione, a cura di G. BRANCA, I, 1975, p. 277 ss.; ID., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969; M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in Enc. Dir., IV, Milano, 1959; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in Dig. Disc. Pubbl., II, Torino, 1987, 30 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in Commentario alla Costituzione, I, Torino, 1987, 132 ss.; F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962 ed ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, p. 2233 ss.; ID., *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994; R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale: paradigmi di efficienza pubblica e buona amministrazione*, Napoli, 1995; *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN. Padova, 2008; F. MANGANARO, *Il principio di autonomia*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA, F. SAITTA. Milano, 2012, p. 259 ss.

Sulla riforma costituzionale del 2001

Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, a cura di G. BERTI, G. C. DE MARTIN, Milano, 2001; M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in "Le Regioni", 2001, p. 1273 ss.; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in "Giorn. dir. amm.", 2001, p. 1193 ss.; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di G. BERTI - G. C. DE MARTIN, Roma, 2002; CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003; *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. GROPPI, M. OLIVETTI, Torino, 2003; AA.VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), Torino, 2004; AA.VV., *L'attuazione del titolo V della Costituzione. Atti del I Convegno di studi di scienza dell'Amministrazione*, Milano, 2005; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in "Le Regioni", 2005, p. 57 ss.; V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative in AA.VV., Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, in G. CORSO - V. LOPILATO (a cura di), Milano, 2006, p. 178 ss.

Sulle riforme attuali

F. MERLONI, *Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V*, in "Ist. del fed.", 2014, 2, p. 215 ss.; A. FERRARA, *La competenza legislativa sui profili ordinamentali generali degli enti di area vasta*, in www.federalismi.it, 2016, fasc. 5; C. PINELLI, *Gli enti di area vasta nella riforma del governo locale di livello intermedio*, in "Ist. del fed.", 2015, 3, p. 569 ss.; P. FORTE, *Il percorso costitutivo delle città metropolitane: nascita di un ente territoriale*, in "Ist. del fed.", 2, 2014, p. 333 ss.; A. SPADARO, *Le Città metropolitane, tra utopia e realtà*, in www.federalismi.it, 14 gennaio 2015; F. PIZZETTI, *Le Città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale*, in www.federalismi.it, 17 giugno 2015; L. VANDELLI, *L'innovazione del governo locale alla prova: uno sguardo comparato agli statuti delle Città metropolitane*, in "Ist. del fed.", 2014, numero speciale, in particolare p. 226 ss.; G. VESPERINI, *La legge «Delrio»: il riordino del governo locale*, in "Giorn. dir. amm.", 2014, p. 786 ss.; E. CARLONI, *Le Province dopo la «abolizione delle Province»*, in A. STERPA (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta*, Napoli 2014, p. 65 ss.; G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in "Astrid Rassegna", n. 1/2016, 7 ss.; P. PANTALONE, *La riforma del governo delle aree metropolitane alla prova dei fatti: un primo bilancio*, in "Riv. trim. sc. amm.", 2015, p. 82 ss.; Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane». Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in "Le Regioni", 2016, p. 47 ss.; F. MANGANARO, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, a cura di G. C. DE MARTIN, F. MERLONI, Roma, 2017.

Abstract

Il contributo esamina l'attuale situazione delle autonomie territoriali, in particolare la loro capacità di partecipazione alle politiche nazionali. Dopo aver tenuto in considerazione le riforme e il tentativo di riforma costituzionale più recente, per evidenziarne i potenziali sviluppi, si sottolinea la necessità di operare degli interventi normativi per l'aggiornamento della disciplina degli enti locali nel senso di un maggiore sviluppo di questa autonomia al quale affiancare la formazione di una dirigenza locale forte e responsabile, assumendo come esempio la prassi amministrativa a livello provinciale e regionale.

Parole chiave: autonomie locali, regioni, provincie, competenze, territorio.

Abstract

The essay examines the current situation of territorial autonomies, in particular their ability to participate in national policies. After taking into consideration the most recent reforms and constitutional reforms, to highlight their potential developments, the need for regulatory measures to update the regulation of local authorities in the sense of greater development of this autonomy is underlined. It is supported by the formation of a strong and responsible local leadership, taking as an example the administrative practice at the provincial and regional level.

Keywords: territorial autonomies, regions, districts, competences, territory

**FOCUS
SU NORMAZIONE
E PRASSI
INTERNAZIONALE**

In questo fascicolo, la rubrica propone un commento alla sentenza Banger emessa dalla Corte di Giustizia; il caso entra nel vivo di uno dei temi caldi nel dibattito attuale perché attiene all'estensione di alcuni diritti a partner di cittadini europei che appartengano a Stati terzi.

Posta la differenza, ribadita anche dalla Corte, tra diritti riconosciuti a cittadini di stati terzi congiunti e cittadini di Stati terzi senza formale vincolo col cittadino europeo, la sentenza apre spazi per la rilevanza del legame anche in questo secondo caso.

A firmare il commento è Michele Messina, aggregato di Diritto dell'Unione europea preso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina, responsabile scientifico del CDE di Messina.

La direttiva 38/2004 si applica per analogia non solo ai cittadini dell'Unione "rimpatrianti" ed ai loro "familiari", ma anche ai partner con cui abbiano una relazione stabile debitamente attestata: Commento alla sentenza *Banger*

Michele Messina*

La condizione giuridica del partner con cui il cittadino dell'Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata, anche se non registrata, è stata oggetto della sentenza *Banger*, pronunciata dalla Corte di giustizia il 12 luglio 2018 (Causa C-89/17, ECLI:EU:C:2018:570). La sentenza in oggetto origina da una domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, proposta alla Corte di giustizia dall'Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) del Regno Unito, nell'ambito di una controversia tra il ministro dell'Interno dello Stato membro in questione e la sig.ra Rozanne Banger, in merito al diniego di rilascio a quest'ultima di una carta di soggiorno nel Regno Unito.

I fatti oggetto del procedimento principale riguardano la sig.ra Banger, cittadina sudafricana, ed il sig. Philip Rado, suo partner e cittadino britannico, i quali hanno risieduto insieme prima in Sudafrica e successivamente, per motivi di lavoro del compagno, nei Paesi Bassi. La sig.ra Banger, in quest'ultimo Stato membro, aveva ottenuto una carta di soggiorno in qualità di membro della famiglia allargata di un cittadino dell'Unione. Successivamente al loro soggiorno nei Paesi Bassi, i due partners hanno deciso di trasferirsi nel Regno Unito, paese in cui la sig.ra Banger ha presentato la domanda per ricevere una carta di soggiorno, alla stregua di quanto ottenuto nel precedente Stato membro di soggiorno. Il ministro dell'Interno del Regno Unito, però, ha negato tale conferimento con la motivazione che ella non era né il coniuge né il partner registrato di un cittadino del Regno Unito, visto che, ai sensi del diritto britannico applicabile, solo tali due specifiche categorie menzionate

119

*Università di Messina.

rientravano nella nozione di familiare del cittadino dell'Unione ai fini dell'ottenimento della carta di soggiorno in oggetto. Dopo un primo ricorso, accolto, avverso tale decisione di diniego, il ministro competente, previa autorizzazione, è a sua volta ricorso in appello dinanzi all'Upper Tribunal, che ha deciso di sottoporre alcune questioni pregiudiziali prima di statuire sulla causa principale.

La Corte di giustizia, probabilmente intuendo l'importanza delle questioni sottoposte, è apparsa voler specificare meglio l'oggetto delle stesse, non limitandosi a pronunciarsi esclusivamente sulle questioni sollevate dal giudice del rinvio, ma cercando di fornire elementi interpretativi di più ampio respiro che potessero risultare più utili a definire la controversia principale, a prescindere dal fatto che il giudice del rinvio vi avesse fatto riferimento nell'ordinanza di rinvio. A questo riguardo, infatti, l'Upper Tribunal aveva chiesto solo se in forza dei principi di cui alla sentenza *Singh*, o in forza della direttiva 38/2004, vi fosse un obbligo per lo Stato membro di rilasciare o di agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno ad un non cittadino dell'Unione, che fosse partner non coniugato di un cittadino UE, che, dopo aver esercitato il diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro, avesse fatto ritorno con detto partner nello Stato membro di cittadinanza. La Corte di giustizia, invece, ha riunito tali due domande ritenendo che fosse più utile per il giudice del rinvio procedere piuttosto all'interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE, e valutare se la norma in esso contenuta dovesse essere interpretata nel senso che obbligasse lo Stato membro, di cui un cittadino dell'Unione possedeva la cittadinanza, a concedere un'autorizzazione al soggiorno o ad agevolare il rilascio di tale autorizzazione al partner non registrato, che fosse cittadino di uno Stato terzo e con il quale il cittadino dell'Unione avesse una relazione stabile debitamente attestata, laddove il cittadino UE in questione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgere un'attività lavorativa, in conformità alla direttiva 38/2004, facesse ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui aveva la cittadinanza per soggiornarvi. Secondo la Corte, infatti, la direttiva 38/2004, oggetto del rinvio del giudice della causa principale, mira ad agevolare e rafforzare l'esercizio del diritto primario di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, conferito direttamente ai cittadini UE dall'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE. La scelta di adottare quale punto di partenza il diritto primario si è rivelata fondamentale per estendere l'applicazione delle norme sulla libera circolazione e soggiorno dei citta-

dini UE anche ai c.d. “cittadini rimpatrianti”, i quali, invece, in base ad un’interpretazione letterale, sistematica e teleologica delle disposizioni della direttiva 38/2004, ed in particolare dell’articolo 3, paragrafo 1, godrebbero di tali diritti solo negli Stati membri diversi da quello di cui essi hanno la cittadinanza, non consentendo, allo stesso tempo, neanche la formazione di alcun diritto di soggiorno derivato a favore dei cittadini di uno Stato terzo, familiari di un cittadino dell’Unione, nello Stato membro di cui tale cittadino UE possiede la cittadinanza (punto 23 della sentenza *Banger*). Quanto appena evidenziato si estenderebbe poi *a fortiori* anche alle persone di cui all’articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 38/2004. Per costoro, infatti, ossia i cittadini di Stati terzi, che siano “solo” partner non registrati di cittadini dell’Unione, dalla direttiva 38/2004 non discenderebbe alcun diritto ad agevolazioni, nell’ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno, da parte dello Stato membro di cui i cittadini UE coinvolti possiedono la cittadinanza. Sulla base di tali considerazioni, quindi, la sig.ra *Banger*, che rientrava perfettamente nella nozione di «partner con cui il cittadino dell’Unione abbia una relazione stabile debitamente attestata», di cui all’articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 38/2004, non poteva pretendere, in base alle norme della suddetta direttiva, alcun diritto ad agevolazioni, da parte del Regno Unito, nell’ambito del trattamento della propria domanda di autorizzazione al soggiorno.

Proprio in virtù di tale limite applicativo della direttiva 38/2004, che la renderebbe inapplicabile alle circostanze in cui ad essere coinvolti sarebbero cittadini UE “rimpatrianti”, la Corte di giustizia ha riconosciuto che, in alcuni casi, i cittadini di Stati terzi, familiari di un cittadino dell’Unione, che, in base al diritto secondario, non potevano beneficiare di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro di cui tale cittadino UE avesse la cittadinanza, potevano vedersi riconosciuto un tale diritto sulla base dell’articolo 21, paragrafo 1, TFUE (punto 27 della sentenza *Banger*). Secondo la Corte, infatti, in mancanza di un siffatto diritto di soggiorno derivato a favore del cittadino di uno Stato terzo, il cittadino dell’Unione potrebbe essere dissuaso dal lasciare lo Stato membro di cittadinanza, al fine di esercitare il suo diritto di soggiorno in un altro Stato membro, per il fatto di non avere la certezza di poter proseguire nello Stato membro d’origine la vita familiare sviluppata, con il suddetto cittadino di un paese terzo, nel corso del suo soggiorno effettivo nello Stato membro ospitante. In buona sostanza, quindi, una tale interpretazione della direttiva 38/2004 priverebbe del suo effetto utile la norma primaria di cui all’arti-

colo 21, paragrafo 1, TFUE. Di conseguenza, secondo la Corte di giustizia, sebbene la direttiva 38/2004 non contemplasse l'ipotesi del rientro del cittadino dell'Unione nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi, dopo aver esercitato il diritto di soggiorno nel territorio di un altro Stato membro, le norme della direttiva in questione devono comunque applicarsi per analogia anche alla fattispecie appena illustrata. Infatti, le condizioni per la concessione del diritto di soggiorno derivato a favore del cittadino di Stato terzo, familiare di un cittadino UE che ha esercitato la libertà di circolazione in un altro Stato membro, ai sensi della direttiva 38/2004, prima di tornare nel proprio Stato membro d'origine per ivi stabilirsi con il cittadino di Stato terzo, non dovrebbero essere più rigorose di quelle espressamente previste dalla stessa direttiva per la concessione del medesimo diritto di soggiorno al cittadino di Stato terzo, familiare di un cittadino UE che ha esercitato il proprio diritto di libera circolazione stabilendosi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di cui possiede la cittadinanza.

122

È interessante sottolineare come, pur arrivando allo stesso risultato, ossia l'applicazione analogica della direttiva 38/2004 anche alle situazioni di cittadini UE "rimpatrianti", l'AG Bobek, nelle sue conclusioni alla causa di specie, è ricorso a giustificazioni alternative. Infatti, egli ha posto l'accento non necessariamente sul fatto che una persona non possa essere dissuasa *ex ante* dal trasferirsi in un altro Stato membro, quanto piuttosto sul fatto che la stessa non possa essere effettivamente penalizzata *ex post* per averlo fatto. L'esercizio della libertà di circolazione, quindi, non deve comportare uno svantaggio *ex post* per i cittadini dell'Unione. Secondo l'AG Bobek, un simile svantaggio si verificherebbe nei casi in cui i cittadini UE "rimpatrianti", pur rimanendo essi stessi soggetti al medesimo regime normativo applicabile ai cittadini che non hanno mai esercitato la libertà di circolazione, si trovino dinanzi alla situazione in cui le norme nazionali non riconoscano i legami familiari che essi hanno sviluppato o consolidato in un altro Stato membro (Conclusioni dell'AG Bobek del 10 aprile 2018, causa C-89/17, *Banger*, ECLI:EU:C:2018:225, punti 43-44).

Dopo aver evidenziato che le norme della direttiva 38/2004 sulla concessione del diritto di soggiorno derivato al cittadino di uno Stato terzo, familiare di un cittadino UE, si applichino anche nel caso in cui quest'ultimo sia "rimpatriante" nello Stato membro d'origine, dopo aver soggiornato in un altro Stato membro, la Corte di giustizia ha comunque tenuto a puntualizzare che l'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b),

della direttiva 38/2004, non preveda alcun obbligo per gli Stati membri di riconoscere un diritto di ingresso e di soggiorno in favore di cittadini di Stati terzi, che siano partner con cui il cittadino dell'Unione abbia solo una relazione stabile debitamente attestata. Ciò nondimeno, secondo la stessa Corte, la disposizione in questione imporrebbe agli Stati un obbligo di concedere comunque un determinato vantaggio alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi contemplati in tale disposizione rispetto alle domande di ingresso e di soggiorno di altri cittadini di Stati terzi (punto 31 della sentenza *Banger*). Alla stregua di quanto si è visto per i familiari, anche in questo caso, la concessione di tale vantaggio o agevolazione, riguardo l'ingresso ed il soggiorno del cittadino di Stato terzo partner di un cittadino UE, non dovrebbe differenziarsi a seconda che il cittadino UE coinvolto sia "rimpatriante" o si sia stabilito in un altro Stato membro dell'Unione per ivi soggiornarvi. In buona sostanza, quindi, secondo la Corte, l'applicazione analogica della direttiva 38/2004 ai casi in cui il cittadino dell'Unione avesse esercitato la libertà di circolazione e di soggiorno in un altro Stato membro dell'UE per poi tornare nel proprio Stato membro d'origine (c.d. "cittadino UE rimpatriante"), includerebbe anche l'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), e quindi anche l'obbligo dello Stato membro ospitante di agevolare l'ingresso ed il soggiorno del cittadino di uno Stato terzo, partner di un cittadino UE "rimpatriante" con cui abbia una relazione stabile debitamente attestata.

La Corte di giustizia, così facendo, ha cercato di fornire dei chiarimenti al giudice del rinvio, soprattutto per quanto concerne una precedente pronuncia dello stesso giudice UE nella sentenza *O. e B.* (sentenza del 12 marzo 2014, causa C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135) più volte richiamata nelle argomentazioni addotte del governo del Regno Unito. In tale sentenza, infatti, la Corte di giustizia aveva affermato che la concessione di un diritto di soggiorno derivato nello Stato membro d'origine sarebbe limitata soltanto ai cittadini di Stati terzi che siano un "familiare", ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 38/2004. Nella sentenza in commento, invece, il giudice UE, seguendo le conclusioni dell'AG Bobek, ha affermato che, sebbene coerentemente con quanto dichiarato nella sentenza *O. e B.*, un cittadino di uno Stato terzo che non abbia la qualità di familiare non possa beneficiare nello Stato membro ospitante di un diritto di soggiorno derivato, ciò non sarebbe sufficiente ad escludere l'obbligo, per lo Stato membro in questione, di agevolare l'ingresso e il soggiorno del suddetto cittadino, in conformità all'articolo 3, paragrafo 2, della stessa direttiva 38/2004.

In virtù delle considerazioni che precedono, la Corte di giustizia ha così affermato che l'articolo 21, paragrafo 1, del TFUE, deve essere interpretato nel senso che obbliga lo Stato membro di cui il cittadino UE possiede la cittadinanza ad agevolare il rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, che sia cittadino di uno Stato terzo e con il quale abbia una relazione stabile debitamente attestata, laddove il cittadino dell'Unione, dopo aver esercitato il suo diritto alla libera circolazione in un altro Stato membro per svolgervi un'attività lavorativa, alle condizioni previste dalla direttiva 38/2004, faccia ritorno con il suo partner nello Stato membro di cui possiede la cittadinanza per soggiornarvi (punto 35 della sentenza *Banger*).

La Corte di giustizia, nella causa in oggetto, è stata anche chiamata a stabilire se, al fine di ottemperare al loro obbligo di concedere una determinata agevolazione alle domande presentate dai cittadini di Stati terzi di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 38/2004, gli Stati membri, conformemente al secondo comma del medesimo articolo, devono prevedere la possibilità, per tali cittadini di Stati terzi, di ottenere una decisione sulla loro domanda che sia fondata su un esame approfondito della loro situazione personale e che sia motivata in caso di rifiuto. A questo riguardo, la Corte di giustizia ha affermato che, al fine di garantire l'effetto utile della disposizione di cui all'articolo 3, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 38/2004, gli Stati membri devono assicurarsi che la propria legislazione preveda criteri che siano conformi al significato comune del termine «agevola». Sulla base di tali considerazioni, la Corte di giustizia ha concluso che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, deve essere interpretato nel senso che un provvedimento di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno per il partner non registrato, come nel caso della causa principale, deve essere fondato su un esame approfondito della situazione personale del richiedente e deve essere motivato (punto 41 della sentenza *Banger*).

L'ultima questione affrontata dalla Corte di giustizia, nella causa di specie, è strettamente collegata alla precedente, riguardando il fatto se la direttiva 38/2004 imponga la previsione di un mezzo di impugnazione, che consenta al giudice interno di effettuare un controllo tanto in diritto quanto in fatto, a disposizione del cittadino di Stato terzo di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 38/2004, per contestare un provvedimento di diniego del rilascio di un'autorizzazione al soggiorno adottato nei suoi confronti. A questo riguardo, oggetto specifico di attenzione da parte della Corte è stato il combinato disposto degli articoli 15, paragrafo

1, e, soprattutto, 31, paragrafo 1, della direttiva 38/2004. La prima delle due disposizioni, infatti, rende applicabili, *mutatis mutandis*, le garanzie procedurali previste dalla seconda disposizione a tutti i provvedimenti che limitano la libera circolazione dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari per motivi non attinenti all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica. Le maggiori problematiche per la causa di specie sembrerebbero generate dal fatto che le disposizioni in oggetto non menzionano espressamente le persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, lettera b), della direttiva 38/2004. Da ciò, infatti, avrebbe potuto evincersi che tali garanzie procedurali non fossero applicabili al cittadino di Stato terzo partner di un cittadino UE con cui abbia una relazione stabile debitamente attestata. La Corte di giustizia, però, ha fugato ogni dubbio, e, seguendo quanto rilevato dall'AG nelle sue conclusioni, ha affermato che la nozione di «familiari» presente all'articolo 15, paragrafo 1, include, in altre disposizioni della direttiva 38/2004, anche le persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della stessa, facendo espresso riferimento, al riguardo, all'articolo 10 ed all'articolo 8, paragrafo 5. In entrambi i casi, infatti, concernenti il rilascio della carta di soggiorno ai familiari del cittadino dell'Unione, o il rilascio dell'attestato di iscrizione ai familiari del cittadino dell'Unione, viene fatto espresso riferimento ai documenti che, a tal fine, devono essere presentati dalle persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 38/2004. Nel senso dell'estensione delle garanzie procedurali, inoltre, si porrebbe anche quanto si è già visto sull'obbligo in capo agli Stati membri di prevedere la possibilità, per le persone di cui all'articolo 3, paragrafo 2, primo comma, di ottenere una decisione di rifiuto motivata e fondata su un esame approfondito. Infatti, tali caratteri dell'eventuale decisione di rifiuto lasciano senz'altro presupporre l'impugnabilità della stessa da parte dei destinatari. Infine, la Corte di giustizia, *ad abundantiam*, ha anche voluto ricordare che le disposizioni della direttiva 38/2004 devono comunque essere oggetto di un'interpretazione conforme ai precetti dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, conseguentemente, le persone coinvolte devono disporre di un rimedio giurisdizionale effettivo avverso una decisione, che consenta la verifica in fatto ed in diritto della legittimità della decisione con riguardo al diritto dell'Unione.

La sentenza *Banger* ha contribuito senz'altro ad ampliare la sfera dei beneficiari della libertà di circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri dell'UE, estendendo, in un certo senso, la nozione di familiare del cittadino dell'Unione. Infatti, sebbene non possa trattarsi di una

vera e propria estensione del diritto di soggiorno derivato spettante, ai sensi della direttiva 38/2004, al solo coniuge o partner di un'unione registrata con il cittadino UE, la Corte di giustizia ha affermato con un certo vigore che il cittadino di Stato terzo partner non registrato che abbia una relazione stabile debitamente attestata con un cittadino dell'Unione, pur non potendo godere di un diritto di soggiorno derivato, avrebbe comunque il diritto a che il rilascio della sua autorizzazione al soggiorno fosse agevolata da parte dello Stato membro ospitante. Ciò peraltro, e questa costituisce la vera novità della sentenza *Banger* per i partner non registrati, anche se lo Stato membro che deve agevolare tale rilascio fosse quello d'origine del partner cittadino dell'Unione, e quindi ci si trovasse dinanzi ad una situazione in cui ad essere coinvolto fosse un cittadino UE "rimpatriante". Tali agevolazioni nei confronti dei cittadini di Stati terzi partner non registrati che abbiano una relazione stabile debitamente attestata con un cittadino dell'Unione sono state poi completate da alcune ulteriori garanzie procedurali concernenti l'eventuale atto di diniego del rilascio di un'autorizzazione al soggiorno. Infatti, sebbene tali garanzie fossero espressamente previste dalla direttiva 38/2004, la loro applicazione anche in favore dei partner non registrati non era per nulla chiara. La sentenza *Banger*, invece, ancora una volta facendo ricorso alla norma primaria contenuta nell'articolo 21, paragrafo 1, TFUE ha provveduto ad estendere tali garanzie, soprattutto per quanto concerne la fondatezza e la motivazione della decisione di diniego di rilascio di un'autorizzazione al soggiorno da parte delle autorità nazionali competenti.

In conclusione, è interessante evidenziare come la Corte di giustizia, per sopperire ai limiti mostrati dalle norme di diritto derivato, abbia fatto ricorso anche in questo caso alle fonti primarie, quindi, all'effetto utile dei diritti conferiti in particolare dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, come già accaduto ad esempio nella precedente sentenza *Lounes* (sentenza della Corte di giustizia del 14 novembre 2017, causa C-165/16, *Lounes*, ECLI:EU:C:2017:862; per un commento ad essa, si veda, M. Messina, *La Corte di giustizia afferma che l'effetto utile dei diritti conferiti ad un cittadino dell'Unione dall'articolo 21, paragrafo 1, TFUE, gli permette di godere di una normale vita familiare, con un cittadino di uno Stato terzo, nello Stato membro ospitante anche dopo aver acquisito la cittadinanza di quest'ultimo in aggiunta a quella di origine*, in "Ordine internazionale e diritti umani", n. 5/2017, p. 800-804; nonché E. Gualco, *Is Toufik Lounes Another Brick in the Wall? The CJEU and the On-going Shaping of the EU Citizenship*, in "European Papers", 21 June 2018, pp. 1-12), e nella più recente sentenza *Coman* (sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018, causa C-673/16, *Coman*,

ECLI:EU:C:2018:385; per un commento, si veda, F. Battaglia, *La definizione di “coniuge” ai sensi della direttiva 38/2004: il caso Coman e Hamilton*, in “Ordine internazionale e diritti umani”, n. 3/2018, pp. 301-321). La sensibilità mostrata dalla Corte in tali circostanze ha permesso di andare oltre la lettera della direttiva 38/2004, interpretando di volta in volta le norme di quest’ultima alla luce della sua fonte primaria di riferimento, il più volte ricordato articolo 21, paragrafo 1, TFUE, e del tutt’altro che trascurabile principio dell’effetto utile dei diritti ivi conferiti. L’auspicio è che la Corte continui in tale attività per certi versi di “attualizzazione” della direttiva sulla libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini UE e dei suoi familiari nel territorio degli Stati membri dell’Unione. Purtroppo, però, una tale attività del giudice UE sebbene appaia senz’altro incisiva per quanto riguarda quei casi in cui ad essere coinvolta è la tutela della vita privata e familiare del cittadino europeo, come nei casi appena citati, essa lo è un po’ meno quando ad essere coinvolti sono altri interessi, come accade spesso nei casi in cui gli Stati membri manifestano una scarsa solidarietà sociale e finanziaria nei confronti dei cittadini UE, avallata non poche volte da una più che percepibile deferenza della Corte di giustizia nei confronti degli ordinamenti nazionali.

Abstract

La sentenza *Banger* ha avuto per oggetto la condizione giuridica del cittadino di Stato terzo partner non registrato, ma con cui abbia una relazione stabile debitamente attestata, di un cittadino dell’Unione, che dopo aver esercitato la libertà di circolazione e soggiorno in un altro Stato membro UE ha fatto ritorno nel proprio Stato d’origine per ivi soggiornarvi. La Corte di giustizia, in tale occasione, sebbene abbia ben distinto i diritti che gli Stati membri ospitanti riconoscono ai cittadini di Stati terzi familiari (coniugi o partner registrati) del cittadino dell’Unione, anche “rimpatriante”, rispetto alle mere agevolazioni che spettano ai partner non registrati, ha comunque voluto affermare che lo stesso Stato membro ospitante avrebbe un vero e proprio obbligo di concedere un determinato vantaggio alle domande di ingresso e di soggiorno presentate dai partner non registrati di cittadini dell’Unione rispetto alle medesime domande presentate da altri cittadini di Stati terzi. Dal punto di vista delle garanzie procedurali che gli ordinamenti degli Stati membri devono assicurare nei confronti dei partner non registrati, la Corte ha affermato, da una parte, che l’eventuale decisione di diniego del rilascio di un’autorizzazione al soggiorno debba essere motivata e debba contenere un esame approfondito della situazione personale del richiedente; e, dall’altra, che essi dispongano di un mezzo di impugnazione per contestare un tale provvedimento, che consenta al giudice interno di effettuare un controllo tanto in diritto quanto in fatto.

Parole chiave: Cittadini UE rimpatrianti; familiari; partner non registrati; agevolazioni; garanzie procedurali.

Abstract

The judgment in the *Banger* case dealt with the legal condition of a Third country citizen non registered partner, with a durable relationship duly attested, with an EU citizen, who had previously exercised his right to move and reside freely in another EU Member State before coming back to his Member State of origin in order to reside there. On that occasion, although making a distinction between the rights that host Member States have to guarantee to Third country citizens who are family members (spouse or registered partners) of an EU citizen, even returning, and the mere facilitations to be guaranteed to non registered partners, the Court of Justice was keen to affirm that the host Member State has a real obligation to provide a specific advantage to the applications to entry and reside handed in by non registered partners of EU citizens as compared to the applications of other Third country nationals. With regard to the procedural guarantees that EU Member States' legal systems have to provide to those non registered partners, the Court has affirmed, on one side, that the possible decision denying their entry and residence must be well founded and must contain an extensive examination of the personal circumstances of the applicant; and, on the other, that the latter has access to effective judicial redress against that decision, permitting the national judge to carry out a review of the legality of that decision as regards matters of both fact and law.

Keywords: Returning EU Citizens; Family Members; Non Registered Partner; Facilitations; Procedural Guarantees.

Criteria editoriali e norme redazionali

SUDEUROPA pubblica contributi originali, su invito della direzione o dietro proposta del singolo autore, che abbiano attinenza ai temi di interesse della rivista.

Gli articoli devono essere inviati all'indirizzo cde@isesp.eu in formato .doc. Ogni articolo è sottoposto, a cura del direttore, ad almeno due *referees* per la valutazione anonima, secondo le consuete regole adottate dalla comunità scientifica.

La redazione si impegna a comunicare all'autore via email l'avvenuta ricezione del testo ed entro tre mesi una prima valutazione con esito 'positivo' oppure 'positivo con riserva' oppure 'negativo' e a rimandare il contributo per le eventuali opportune correzioni.

Salvo diversi accordi con la direzione, l'autore si impegna a non pubblicare lo stesso testo in altro luogo senza autorizzazione.

Gli autori sono pregati di presentare il loro testo adottando i seguenti criteri redazionali:

1. ogni contributo non può superare i 65.000 caratteri di lunghezza spazi inclusi, eventuali eccezioni sono concordate con la direzione.
2. per garantire l'anonimato nella fase di valutazione, l'articolo deve essere suddiviso in due file, il primo con nome e cognome dell'autore, titolo del contributo, indirizzo email e recapito telefonico dell'autore, breve profilo personale; il secondo file contenente il testo, reso anonimo e privo di riferimenti che potrebbero fare identificare l'autore.
3. ogni articolo deve essere correlato da un abstract e da almeno 5 parole chiave, da presentare in italiano e inglese.
4. le note vanno poste a piè di pagina mentre una breve bibliografia può essere posta, a discrezione dell'autore, alla fine del testo.

5. figure, tabelle e immagini devono essere allegate separatamente in formato .jpg e nel testo indicata chiaramente la posizione per il loro inserimento.
6. l'indicazione delle opere segue le regole qui di seguito esemplificate:
 - a) ARISTOTELE, *Metafisica*, Milano, 2003⁴, p. 3.
 - b) *Ivi*, p. 7.
 - c) G. CAPOGRASSI, *Diritti umani*, in *Enciclopedia italiana*, II, pp. 786-788.
 - d) P. GROSSI, *Uno storico del diritto in colloquio con Capograssi*, in "Rivista internazionale di filosofia del diritto", 2006, n. 1, p. 13 ss.
 - e) *Crisi e metamorfosi della sovranità*, a cura di M. Basciu, Milano, 1996.
 - f) P. BARCELLONA, R. DE GIORGI, S. NATOLI, *Fine della storia e mondo come problema*, Bari, 2003.
 - g) G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, a cura di G. Conso, Milano, 2002.
7. le citazioni si effettuano inserendo il testo tra virgolette «a caporale», le doppie virgolette "ad apice" saranno impiegate per un secondo livello di citazione e le 'virgolette ad apice' per un eventuale terzo livello di citazione. Omissioni di porzioni di testo citato saranno indicate con tre puntini racchiusi tra parentesi tonde.
8. i titoli troppo lunghi possono essere abbreviati e, dopo la prima menzione, luogo e data di pubblicazione sostituiti con 'cit.'.

L'Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, ISESP, costituito a Reggio Calabria nel 1971, ha lo scopo di promuovere e diffondere la cultura politica con specifico riguardo alla zona meridionale e alla regione calabrese e nella prospettiva dell'integrazione europea.

Una delle attività dell'Istituto è la gestione del "Centro di documentazione europea", CDE, depositario ufficiale degli atti e delle pubblicazioni istituzionali dell'Unione europea, di cui questa rivista è emanazione.

SUDEUROPA, dunque, fa parte delle pubblicazioni della rete dei CDE della *Commissione Europea* e viene realizzata anche con la collaborazione scientifica dell'Università Mediterranea di Reggio Calabria, dell'Università di Padova, dell'Università Bocconi di Milano e dell'Università LUISS di Roma.

Questo fascicolo

Un numero doppio quello che apre il 2018 all'insegna del consueto editoriale nel quale si evidenziano gli interrogativi sulle questioni che attendono l'anno a verifiche importanti per l'UE e per la zona mediterranea nel suo complesso.

I contributi delle rubriche si occupano di alcuni dei pilastri che costituiscono la cultura europea.

La rubrica diritti umani oggi illustra lo stato di avanzamento dei diritti umani per la promozione delle politiche della pace e del bilanciamento dei

diritti secondo le linee di Sicurezza comune; si passa poi a temi socio-economici con le riflessioni sulle radici culturali e religiose dell'identità europea e l'analisi delle radici economiche che hanno costruito i cardini dell'Unione. Al finanziamento del terrorismo è dedicata la rubrica di geopolitica mentre tratta del risveglio delle autonomie locali la rubrica Osservatorio sull'amministrazione locale. Chiude il fascicolo un commento alla sentenza Banger circa la possibile estensione dei diritti a cittadini non europei