

C. MARGIOTTA (a cura di), *Europa: diritto della crisi e crisi del diritto. Austerità. Diritti, cittadinanza*, Bologna, il Mulino, 2018, 223 pp.

L'intento del volume curato da Costanza Margiotta ed edito da il Mulino è quello di fornire un'interpretazione della crisi che sta attanagliando l'Unione europea dal punto di vista costituzionale, economico, ideale ed esistenziale, consegnando al lettore, grazie ai contributi offerti, una lucida riflessione, aderente alla realtà della situazione che il sistema UE sta vivendo. Il volume va dunque ad analizzare le vicende relative alla crisi dell'Eurozona, sottolineando che l'Unione europea, nonché gli Stati membri, sono ad un bivio cruciale, in quanto dalle modalità con cui decideranno di affrontare la crisi economica dipenderà anche il futuro costituzionale europeo.

Sin da subito si rileva che da un'iniziale fase di fiduciosa integrazione basata sul riconoscimento dei diritti civili e sociali si sta lentamente e irrimediabilmente scivolando verso un'idea di cittadinanza europea determinata dal prevalere delle circostanze personali, dove a contare sono principalmente le differenze di reddito e di quanto il cittadino conta nel mercato. Ebbene, la causa di siffatto declino è da ravvisarsi sia nelle misure di *austerity* imposte, sia soprattutto nel *deficit* democratico che sta vivendo l'Unione europea, inteso come assenza e/o carenza di legittimazione e di partecipazione da parte del popolo ai processi decisionali dell'UE stessa, il quale ha comportato l'inevitabile perdita di fiducia nelle istituzioni europee da parte del *demos* continentale. Difatti, assistiamo ad uno slittamento di potere da istituzioni essenzialmente democratiche a istituzioni meno democratiche, in cui i processi decisionali partecipativi di organi quali il Parlamento vengono soppiantati da politiche esecutive rispondenti alle sole logiche del mercato e della stabilità finanziaria, a discapito dei diritti sociali. Il Parlamento europeo riveste dunque una rappresentatività solo "formale", legata all'espressione diretta del suffragio, ma non sostenuta da una rappresentatività, per così dire, "sostanziale", effettiva.

Partendo dalla premessa secondo cui «l'Europa non può essere salvata al prezzo della democrazia e delle democrazie», il volume si propone di offrire interessanti considerazioni riguardo a questo fenomeno. Il primo contributo, redatto da Claire Kilpatrick, affronta la questione dei piani di ristrutturazione del debito sovrano dell'ultimo decennio, ponendo particolare attenzione alle caratteristiche di questi piani, i quali fanno parte della cosiddetta "legalità liminale", in cui l'aggettivo deve essere inteso in una duplice accezione, sia come qualcosa che si pone al limite sia

come indicatore di una fase di transizione o iniziale di un processo. Ebbene, entrambe le soluzioni di significato aderiscono perfettamente al profilo dei programmi di ristrutturazione, i quali si collocano a metà strada tra quel che è diritto e ciò che non lo è, in una zona grigia dove diritto europeo e non-europeo paiono fondersi e confondersi.

Di grande interesse è lo scritto di Gianluigi Palombella, il quale tratta della connessione tra diritto pubblico e *rule of law* e tra quest'ultimo e l'arbitrarietà, sottolineando a tal proposito, che i cittadini percepiscono l'UE soltanto come una mera entità esterna e lontana, priva di legittimazione popolare. Ad aggravare irrimediabilmente ciò, v'è un'applicazione rigida e verticale della *rule of law*, impiegata dall'UE quale canone di legalità da imporre agli Stati membri per il rispetto delle norme comunitarie in materia monetaria, economica e di bilancio. Da tale assunto si denota, purtroppo, uno snaturamento del concetto stesso di *rule of law*, che da modalità con cui il diritto limita il diritto, diviene dunque strumento con cui il diritto realizza la volontà di potere.

L'Autore conclude auspicando un superamento della crisi in cui versa l'Unione europea tramite un avanzamento dello stato dell'Unione stessa, in cui il *rule of law* si riappropri della natura sua originaria, dove l'unico vincolo deve individuarsi nella legge e non nell'uomo e nella sua arbitrarietà e che passi per l'adozione di regole coincidenti ed aderenti con i valori e gli ideali europei. Il quarto contributo, di Dimitry Kochenov, documenta e discute l'atipicità del sistema giuridico dell'UE, il quale interpreta in modo eccezionale ed anomalo il passaggio, che è in atto nel diritto costituzionale globale, dalla cittadinanza alla personalità. Ed è proprio «il passaggio del costituzionalismo alla persona che gioca un ruolo contrario»: finendo, così, per disattivare le protezioni proprie della cittadinanza europea, dando vita a due problematiche. La prima va ad annullare la cittadinanza come *status* giuridico, dal momento che i suoi benefici e la protezione da essa generalmente assicurati rischiano di cessare a causa della oramai prevalenza degli individualismi e delle circostanze personali del titolare. La seconda problematica va invece a privare delle protezioni tipiche della cittadinanza proprio coloro che ne hanno più bisogno, rendendoli invisibili agli occhi dei poteri esistenti.

A parere dell'Autore, conseguenza di tutto ciò è che la cittadinanza in Europa si sta trasformando in una “cittadinanza delle circostanze personali”, completamente sottomessa alle logiche di mercato e dunque alla crisi. Difatti in una fase iniziale, in cui l'argomento della

cittadinanza europea veniva impiegato per abbattere le barriere della nazionalità, si è passati ad una cittadinanza che non considera l'individuo quale essere umano, essendo in atto un processo di "commercializzazione della cittadinanza", dove una serie di servizi che costituivano dei diritti garantiti dallo *status* di cittadini vengono messi sul mercato e gestiti con logica commerciale. A prevalere per l'Autore è dunque l'aspetto economico e transfrontaliero della persona legato al suo apporto al mercato, dove vengono messi in risalto le sole circostanze particolari del singolo. Si inizia, così, a parlare di "buon cittadino del mercato", il quale è un soggetto attivo dal punto di vista economico, a cui determinati diritti vengono riconosciuti ed assicurati per di garantire la coerenza interna del mercato.

Il quinto contributo, ad opera di Anastasia Poulou, e il sesto a firma di Francisco Pereira illustrano rispettivamente il caso Grecia e il caso Portogallo dall'interessante prospettiva delle risposte giudiziarie alla crisi. Tali casi, invero, si caratterizzano oltre che per le modalità di finanziamento e per l'attuazione misure di salvataggio ma anche per l'ingente violazione dei diritti umani celata dietro misure di *austerità*; i prestiti difatti furono difatti rigidamente condizionati e subordinati all'adozione di politiche che comportarono una drammatica erosione dei diritti sociali e un netto taglio alla spesa pubblica precedentemente riservata al finanziamento dei settori di pubblico interesse.

Tali misure vennero ben presto impugnate innanzi ai tribunali nazionali, che si comportarono in maniera differente. Difatti, i giudici ellenici si auto-privarono della possibilità di presentare rinvii pregiudiziali alla CGUE, a differenza dei giudici lusitani, i quali non tardarono a sottoporre la questione alla CGUE tramite rinvii pregiudiziali, facendo esplicito riferimento al diritto europeo quanto a quello internazionale, esponendosi, però, a critiche di esagerato attivismo giudiziario dettate, forse, da un'eccessiva timidezza della stessa CGUE, di fatto inerte nel valutare le possibili violazioni dei diritti umani sulla base di una legislazione della crisi di chiara provenienza europea, la quale non rispettò neanche l'obbligo su di essa incombente di controllare il rispetto da parte delle istituzioni comunitarie dei valori fondamentali del *rule of law*.

Gli Autori sollevano dunque una pungente tematica secondo cui i protagonisti indiscussi di tale periodo appaiono essere i tribunali, i quali si sono trovati a decidere su atti nonché ad interferire su scelte di natura prettamente politica. Tale presa di posizione deve essere però ricondotta al declino

del Parlamento a favore dell'esecutivo, per cui le politiche sociali e finanziarie sono state di fatto sottratte al controllo delle istituzioni democratiche. Per finire, l'ultimo scritto, curato da Cristina Fasone, tocca infine il tema della Corte costituzionale italiana in rapporto con i diritti sociali e la crisi dell'Eurozona. L'Autrice illustra magistralmente e suddivide il contenzioso della Consulta in due segmenti: da un lato, i giudizi in via incidentale, dall'altro quelli in via principale, sottolineando come, negli anni, la stessa si sia dimostrata sempre molto attenta alle questioni sociali.

Per concludere, il volume curato da Costanza Margiotta ci fa comprendere che il cammino verso la piena integrazione europea è lungo e tortuoso e non può che passare attraverso un processo di "democratizzazione" delle scelte e delle procedure comunitarie che dovranno essere fondate, a loro volta, sulla legittimazione popolare e quindi da una legittimazione proveniente "dal basso", dal *demos*, recuperando i valori propri di una democrazia che versa ormai in una crisi sempre più profonda. Questa è sicuramente l'unica proposta in grado di evitare la frantumazione del grande sogno europeo e trasformare così l'Europa degli Stati in un'Europa dei Popoli.

ENRICO MARIA TESSITORE