

SAGGI

Pierdomenico Logroscino – La “costituzione scolastica” di Cadice e le insidie della “nominalizza-zione” costituzionale

Flavio Guella e Nargiz Shakikhanova – La crisi finanziaria dell’Eurozona, tra diritto, politica ed economia. Prospettive multidisciplinari diversificate per una previsione pessimistica condivisa?

RECENSIONI

Gallo, I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell’Unione europea, Milano, Giuffrè, 2010

Roberto Luís Blanco Valdés, Los rostros del federalismo, Madrid, Alianza Editorial, 2012, pp. 402

CRONACHE DAL MONDO

BAHRAIN – Approvata una legge di riforma costituzionale in tema di forma di governo

NEPAL – Fallito il processo costituente dopo che la Corte suprema aveva fissato il termine ultimo per l’approvazione della nuova Carta fondamentale

REGNO UNITO (FALKLAND) – Le isole Falkland convocano un referendum per decidere sulla disputa territoriale fra Argentina e Regno Unito

BURKINA FASO – Modificata la Costituzione

CINA – Pubblicato il secondo piano nazionale per i diritti umani



Bahrain. Approvata una legge di riforma costituzionale in tema di forma di governo

di Luca Marfoli

A maggio, il Re del Bahrain Hamad bin Isa al-Khalifa ha promulgato una legge di revisione costituzionale che incide sulla forma di governo, ampliando i poteri del Parlamento. L'obiettivo (tacito) della riforma sembra essere quello di placare le proteste popolari che da oltre un anno agitano il paese.

La prima Costituzione del Bahrain, approvata nel 1973 poco dopo l'indipendenza dalla Gran Bretagna (1971), prevedeva un Parlamento monocamerale (Assemblea nazionale) eletto a suffragio universale. Tuttavia la vigenza della carta costituzionale venne presto sospesa, allorché l'Assemblea nazionale respinse un disegno di legge sulla sicurezza dello Stato proposto dal Sovrano. Dal 1975 il parlamento non venne più convocato nonostante le proteste di parte dei partiti della sinistra e dei movimenti islamici. Nel 2002, salito al trono il nuovo Sovrano Hamad ibn Isa Al Khalifa, figlio del defunto (1999) Isa bin Salman, è stata promulgata una nuova Costituzione. Varie le differenze rispetto alla precedente carta, fra cui occorre citare la modifica strutturale dell'Assemblea nazionale che è diventata bicamerale; le due camere sono composte da quaranta membri ciascuna ma, mentre la camera bassa (Consiglio dei rappresentanti) è eletta a suffragio universale, la camera alta (Consiglio consultivo) è di nomina regia. Nel febbraio 2011, l'ondata di disordini che

hanno coinvolto il mondo arabo ha raggiunto il Bahrain in cui la protesta contro la monarchia di origine sunnita ha toccato livelli mai raggiunti in precedenza. Al fine di placare le proteste e contrastare le rivolte il Re in marzo ha dichiarato lo stato di emergenza che, come disposto dagli artt. 36 e 102 della Costituzione, permette l'applicazione della legge militare e attribuisce all'esercito la facoltà di esercitare poteri straordinari per garantire il ripristino dell'ordine pubblico e della stabilità. Secondo quanto previsto dal testo costituzionale, lo stato di emergenza, che in caso di urgenza può essere deliberato con un provvedimento del sovrano, deve durare al massimo tre mesi e può essere prorogata più volte per un periodo di tempo non superiore a quello precedente. Il rinnovo dovrà però essere approvato dalla maggioranza dei membri dell'Assemblea nazionale. Il primo giugno 2011 lo stato di emergenza è stato in seguito all'apertura di trattative del Governo con la popolazione e in base alla promessa di una riforma costituzionale che accentui la democraticità delle istituzioni.

La revisione costituzionale appena approvata garantisce però solo una parvenza di democraticità all'ordinamento giuridico del Bahrain. Le nuove disposizioni costituzionali attribuiscono al Consiglio dei rappresentanti la possibilità di votare una sorta di fiducia nei confronti dell'esecutivo e del Primo ministro la cui nomina (e revoca) spetta comunque al Sovrano. In base al nuovo art. 46 il Governo, entro trenta giorni dal giuramento, deve presentare il proprio programma al Consiglio dei rappresentanti che deve approvarlo entro i successivi trenta giorni a maggioranza dei suoi membri. In caso di diniego della camera bassa, il Governo può modificare il proprio programma e presentarsi nuovamente davanti ad essa per avere l'approvazione entro ventuno giorni dal precedente diniego. Se nei ventuno giorni successivi questa viene ancora negata a maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio dei rappresentanti, il Primo ministro è costretto a dimettersi. Nel caso in cui un medesimo esito si ripettesse anche con il nuovo Governo, il Sovrano può, alternativamente, nominare un nuovo Primo ministro oppure sciogliere il Consiglio dei rappresentanti. Il programma si ritiene comunque accettato se non è intervenuta alcuna delibera del Consiglio nei termini stabiliti.

Inoltre il nuovo art. 67/d prevede che il Consiglio dei rappresentanti, sempre a maggioranza dei due terzi degli aventi diritto, possa rivolgersi al Sovrano per

denunciare le difficoltà nel rapporto tra il Consiglio stesso e il Governo. In tal caso, sarà il Sovrano a decidere se sciogliere anticipatamente la camera bassa oppure revocare l'incarico al Primo ministro nominando un nuovo gabinetto. Ed è proprio a proposito del potere di scioglimento della camera elettiva che occorre segnalare una ulteriore novità costituzionale. Il Sovrano infatti, prima di sciogliere con decreto il Consiglio dei rappresentanti, è obbligato a richiedere il parere dei Presidenti delle due camere e della Corte costituzionale (art. 42/c).

La modifica della Carta incide poi anche, aggravandoli, sui requisiti necessari per l'eleggibilità a membro del Consiglio dei rappresentanti (art. 57/a). Ora occorre infatti essere in possesso della cittadinanza da almeno dieci anni e, al tempo stesso, non possedere la cittadinanza di altri Stati. Da ultimo va segnalato che la revisione costituzionale attribuisce la presidenza dell'Assemblea nazionale, ossia delle due camere riunite, al Presidente del Consiglio dei rappresentanti invece che al Presidente del Consiglio consultivo come previsto dal testo costituzionale precedente alla revisione (art. 102).

Come si vede, si tratta di aperture molto timide che non hanno soddisfatto la maggioranza sciita che si è espressa criticamente perché ha visto accogliere solo in parte le proprie richieste di modifica. In particolare, gli sciiti ritengono ancora troppo ampio il potere del Sovrano in materia di nomina del Governo. Le modifiche introdotte, che avrebbero dovuto garantire una maggiore partecipazione al potere dei rappresentanti del popolo, sono state giudicate più come abile tentativo del sovrano di placare le proteste che come un primo timido passo verso un ordinamento pienamente democratico. I quorum dei due terzi sopra indicati nelle disposizioni richiamate, infatti, non sono facilmente raggiungibili e l'opposizione della camera bassa al governo comporta sempre e comunque il rischio di uno scioglimento della camera stessa da parte del Re.



Nepal. Fallito il processo costituente dopo che la Corte suprema aveva fissato il termine ultimo per l'approvazione della nuova Carta fondamentale

di Marta Cerroni

Il 25 maggio 2012, la Corte suprema del Nepal ha ordinato all'Assemblea costituente di portare a termine, di lì a pochi giorni, il processo di stesura della nuova Costituzione.

Nel 2005 dopo anni di guerra civile contro la dissidenza maoista, il governo del Paese subì una svolta autoritaria con il Re Gyanendra Shah che assunse direttamente il potere esecutivo. Già nel 2006, però, l'opposizione armata maoista lo costrinse a lasciare il potere dopo aver intrapreso una trattativa con il movimento maoista.

Nel novembre 2006, dopo undici anni di guerra civile, fu raggiunto un accordo tra le forze governative e i ribelli maoisti a cui seguì, un accordo per il controllo delle fazioni armate sotto la supervisione dell'ONU e l'approvazione di una [Costituzione provvisoria](#), poi più volte modificata, che doveva restare in vigore dal gennaio 2007 fino all'approvazione della nuova Carta. La Costituzione provvisoria prevedeva la formazione di un'Assemblea costituente incaricata, con un mandato di due anni prorogabile per ulteriori sei mesi, di redigere il nuovo testo.

L'Assemblea, sempre in base al dettato della Costituzione provvisoria, contava 601 membri: 240 eletti direttamente, 335 in base ad un sistema proporzionale e 26 di

nomina governativa. Le elezioni del 10 aprile 2008 videro la vittoria del partito maoista che conquistò la maggioranza relativa in Assemblea costituente con 220 membri su 601. Oltre al compito di redigere la Carta fondamentale, all'Assemblea costituente erano state assegnate altri importanti compiti tra cui individuare le questioni da sottoporre a referendum e decidere circa la forma repubblicana dello Stato (il passaggio dalla monarchia alla repubblica è stato deciso dall'Assemblea il 28 maggio 2008).

L'Assemblea costituente non è però riuscita ad approvare il testo della nuova Costituzione nonostante le ben quattro proroghe del mandato che quindi si è prolungato ben oltre le previsioni originarie della Costituzione provvisoria. A fronte di questa situazione, la Corte suprema ha ritenuto illegittimo un nuovo prolungamento del mandato (per altri tre mesi) e ha quindi ritenuto che la Costituzione dovesse essere definitivamente approvata entro il 27 maggio 2012.

Il termine non è stato rispettato e quindi l'Assemblea è stata sciolta. Il Primo ministro maoista Baburam Bhattarai, senza consultare gli altri partiti, ha quindi fissato nel 22 novembre la data per l'elezione di una nuova Assemblea.

Tra i motivi alla base del fallimento del processo costituente, sicuramente, il principale è costituito dalle forti divergenze emerse attorno alle modalità di organizzazione federale del territorio. In Nepal sono presenti ben 103 caste e 60 diversi gruppi etnici. Soprattutto quelli minoritari hanno indetto una serie di manifestazioni e di scioperi per perorare la tesi di un'organizzazione federale su base etnica. A questa tesi si sono opposti alcuni tra i principali partiti – quali il CPN-UML e il *Nepali Congress* – che hanno evidenziato il pericolo che un federalismo, modellato su base etnica, accentuerebbe la disintegrazione nel paese.

Ad ogni modo, e a prescindere dall'esito delle prossime elezioni, l'instabile quadro politico e istituzionale determinato dal fallimento dell'Assemblea costituente, ha determinato una situazione di instabilità con il rischio di un'accentuazione delle violenze tra gruppi e delle pulsioni verso un ritorno alla forma di Stato monarchica.



D. Gallo, *I servizi di interesse economico generale. Stato, mercato e welfare nel diritto dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2010.

di Edmondo Mostacci

1. – L'opera monografica in commento è dedicata ad un tema che, oltre ad essere di primo interesse negli studi di diritto europeo, risulta di particolare importanza nell'analisi dell'evoluzione più e meno recente del diritto pubblico dell'economia. È proprio nel punto di connessione tra questi ambiti di studi giuridici, del loro incontro e della loro, pur parziale, sovrapposizione il testo sviluppa le sue più rilevanti considerazioni e la parte più significativa del proprio percorso logico e argomentativo.

Infatti, come ben messo in luce dall'Autore, già nelle prime battute delle *Considerazioni introduttive*, i servizi di interesse economico generale rappresentano l'ambito materiale più adatto per comprendere natura, sviluppi e limiti dei rapporti tra Stato, mercato e *welfare* nel diritto della Unione europea. Sul tema, infatti, convergono ad un tempo i nodi problematici attinenti ad alcune delle più significative materie di intervento del diritto europeo, vale a dire la tutela della concorrenza, la costruzione del mercato comune e la disciplina delle contribuzioni del potere pubblico all'attività dei soggetti privati (o comunque operanti sul mercato) come compensazione per gli oneri di servizio pubblico. L'analisi dei profili problematici da cui originano tali nodi, inoltre, è chiamata a porsi in relazione con la

tematica ulteriore, caratterizzata sul piano europeo comunitario da una recente evoluzione, dei diritti fondamentali.

A sua volta, l'ossatura fondamentale della griglia concettuale utilizzata per indagare la materia del servizio economico di interesse generale nella prospettiva appena menzionata, fa perno su due fenomeni che, pur nella loro distinzione concettuale e pratica, mostrano evidenti interconnessioni e che possono riassumersi, da un lato, nella progressiva comunitarizzazione di valori, principi e diritti – definiti come «funzionali all'assolvimento di missioni di interesse generale» – e, dall'altro, la loro progressiva positivizzazione all'interno del diritto europeo di carattere derivato. In questa prospettiva si inserisce quindi l'intuizione posta dall'Autore a fondamento del proprio percorso di ricerca e, poi, del lavoro monografico, secondo la quale l'interazione tra comunitarizzazione e positivizzazione faccia assurgere i servizi di interesse economico generale e la loro disciplina sia al ruolo di limite o deroga alle libertà comunitarie, al diritto antitrust e al regime restrittivo in materia di aiuti di stato, sia soprattutto a quello di obiettivo (im)posto alle Istituzioni, alle autorità pubbliche e ai diversi operatori privati.

In estrema sintesi, quindi, i servizi di interesse economico generale svolgono una funzione positiva all'interno del diritto europeo che si pone quale vero e proprio centro gravitazionale attorno al quale si determina, magari anche in forme rinnovate, quel modello sociale che costituisce una delle aspirazioni di fondo della stessa costruzione europea.

2. – Posta questa impostazione di fondo, l'opera si sviluppa lungo dieci capitoli, formalmente organizzati in due parti, la prima dedicata ai profili istituzionali della regolazione dei servizi di interesse economico generale e la seconda ai suoi profili sostanziali o materiali. Il primo capitolo, dedicato alla *Trasformazione del public/private divide tra concorrenza e libertà di circolazione* disegna un itinerario complesso che prende origine dall'affermazione del criterio funzionale in materia di interventi pubblici nell'economia e privati nel *welfare state*, per soffermarsi sulle sue conseguenze in materia di applicabilità ai privati delle regole originariamente rivolte ai soli soggetti pubblici (in particolare quelle in materia di libertà di circolazione) e

vice versa (e qui il principale riferimento è istituito dalle norme in materia di concorrenza).

Tale disamina porta all'analisi del rapporto tra mercato unico, libero mercato ed intervento pubblico nell'economia, condotta nel capitolo secondo attraverso il prisma dell'esegesi dell'art. 106 del trattato sul funzionamento dell'UE, e successivamente approfondita dedicando ampio spazio al quadro normativo in materia di servizi di interesse economico generale di livello primario e derivato. Qui, la ricostruzione in chiave diacronica delle principali norme pattizie nell'ambito considerato si mostra particolarmente attenta sia a cogliere gli aspetti di discontinuità tra il trattato di Amsterdam e quello di Lisbona, pur nel permanere di alcune rilevanti costanti di fondo, sia a mettere in luce il portato innovativo della Carta dei diritti fondamentali della Unione europea dal punto di vista dell'emergere del valore della solidarietà e del suo dispiegare effetti anche sull'argomento oggetto di studio.

Terminata la disamina dei temi legati alla dialettica pubblico-privato nella disciplina dei servizi di interesse economico generale, il filo logico seguito dall'autore volge alla correlata tematica della distribuzione delle competenze in materia tra Unione e Stati membri, affrontando con dovizia di argomentazioni e prospettive, nel quarto capitolo, il tema della distinzione – secondo il diritto europeo e secondo quello nazionale – tra servizi economici e altri servizi pure di interesse generale. Al quinto capitolo sono invece affidate le considerazioni più propriamente attinenti al rapporto tra i due livelli di governo oggetto di attenzione.

La seconda parte dell'opera si articola anche essa in due sezioni. La prima affronta i rapporti tra la disciplina dei servizi di interesse economico generale con gli altri capisaldi del diritto europeo; costruita con precisione geometrica, essa affronta in tre distinti capitoli il rapporto che la disciplina oggetto di indagine intrattiene con il diritto *antitrust* (capitolo primo della sezione), con la libertà di circolazione (capitolo secondo) e con la disciplina degli aiuti di stato (capitolo terzo).

La sezione conclusiva dell'opera volge infine lo sguardo al ruolo dei servizi di interesse economico generale nell'inveramento del principio solidarista – sancito dalla Carta dei diritti fondamentali – e, più in generale, nell'architettura del modello sociale europeo. In particolare, il capitolo quarto della seconda parte traccia un in

equivoco parallelo tra l'art. 14 del trattato sul funzionamento e l'art. 36 della Carta di Nizza, onde evidenziare come i servizi di interesse economico generale e la correlata nozione di servizio universale siano lo strumento preferito di garanzia della coesione sociale e territoriale all'interno dell'unione e costituiscano, in qualche misura, il "contrattare" di natura prestazionale allo sviluppo della cittadinanza dell'Unione. In questa ottica, l'art. 14 sembra costituire, oltre che un fondamentale strumento interpretativo del diritto dell'Unione, un parametro di legittimità dell'operato delle stesse istituzioni, andandosi così ad enucleare un principio generale del diritto europeo di accesso ai servizi di interesse economico generale.

Il capitolo quinto completa l'analisi operata nel precedente e volge l'attenzione al formante giurisprudenziale, analizzando la tutela giurisdizionale dell'accesso ai servizi da parte dell'utente, cittadino dell'Unione, e le prospettive ivi dischiuse di ampliamento delle garanzie per i soggetti più deboli di soddisfazione dei loro bisogni fondamentali.

3. – Evidenziate, pur se per sommi capi, le tematiche affrontate dalla monografia di Daniele Gallo, sembra opportuno dedicare attenzione all'opera complessivamente considerata e alle sue caratteristiche più rilevanti.

In primo luogo, essa si caratterizza per l'ampiezza della trattazione, la quale si sviluppa, per limitarsi ad una prospettiva meramente quantitativa, per oltre 800 pagine; essa infatti ambisce, con buon grado di successo, a delineare un percorso di studio e di analisi in grado di dare conto della pluralità di profili e di questioni interessati dal diritto di matrice europea dei servizi di interesse economico generale. Tale caratteristica, poi, si riverbera sulla mole ingente di riferimenti tanto di carattere dottrinario, quanto alla giurisprudenza, con particolare riferimento alle pronunce della Corte di Lussemburgo. Anzi, sul punto sarebbe forse valsa la pena di accompagnare l'indice degli Autori citati con un analogo elenco delle sentenze prese in considerazione.

L'abbondanza di riferimenti si mostra utile non soltanto sotto il profilo della completezza dell'analisi condotta, ma anche da quello – non meno rilevante, almeno da un punto di vista strettamente pratico – dell'ampio novero di informazioni reperibili all'interno dell'opera.

Un'ultima notazione riguarda l'interesse che l'opera può suscitare nello studioso di discipline giuridiche altre rispetto al diritto dell'Unione europea. Va da sé, infatti, che il testo si rivolga in primo luogo ai cultori di questa branca degli studi giuridici. Tuttavia, come messo in luce dallo stesso sottotitolo dell'opera, la disciplina dei servizi di interesse economico generale si riallaccia a questioni di primo interesse tanto per il diritto costituzionale, italiano e comparato, che per il diritto dell'economia. Anzi, l'espresso riferimento al rapporto tra stato e mercato, da un lato, e al *welfare state*, dall'altro, mostra come il testo possa contribuire in modo significativo all'analisi e agli studi giuridici in ambiti oggi cruciali della costituzione economica e della tutela dei diritti a contenuto anche prestazionale nei diversi Paesi dell'Unione europea.



ISSN 2037-6677

2012/3

**The “scholastic Constitution” of Cadiz and the
pitfalls of constitutional “nominalisation”**
**La “costituzione scolastica” di Cadice e le insidie
della “nominalizzazione” costituzionale**

Pierdomenico Logroscino

Abstract

This paper presents a clear tripartite structure, and it aims at framing the “scholastic Constitution” of Cadiz within the conservative “catechism” proposed by Lowenstein’s ontological classification. In particular, the Author argues that the “scholastic Constitution” primarily performs the sympolic-ideologic function characterising nominal Constitutions, as it perpetrates the established order through educational means.

Constitution of Cadiz - Constitutional education - *politische Gesinnung* - *Verfassungswandlung* - Normative Constitution



La “costituzione scolastica” di Cadice e le insidie della “nominalizzazione” costituzionale*

di Pierdomenico Logroscino**

Sommario: 1. La “Costituzione scolastica” di Cadice. – 2. La sua impronta di “catechismo” conservatore. – 3. La sua (ir)rilevanza nella classificazione “ontologica” di Loewenstein.

1. Sono noti gli articoli della Costituzione di Cadice che sembravano voler programmare una sorta di educazione diffusa al sentimento costituzionale della nuova epoca.

«In tutti i comuni della Monarchia si stabiliranno delle scuole di primi rudimenti, nelle quali si insegnerà ai fanciulli a leggere, scrivere e far conti ed il catechismo della religione cattolica, che conterrà inoltre una breve disposizione delle obbligazioni civili», statuisce l’art. 366. «Sarà del pari regolato e fissato il numero competente di università e di altri stabilimenti di pubblica istruzione, che saranno giudicati convenienti all’insegnamento di tutte le scienze, della letteratura e delle belle arti», rassicura l’art. 367. Infine, «il piano d’insegnamento generale sarà uniforme in tutto il regno, dovendo spiegarsi la Costituzione politica della

* Il presente contributo è destinato alla pubblicazione negli atti del convegno su “La Costituzione di Cadice nel bicentenario della sua promulgazione”, Università Bocconi, Milano, 11.5.2012.

** Professore associato nell’Università di Bari “Aldo Moro”.

Monarchia in tutte le università e stabilimenti letterari, ne' quali s'insegnino le scienze ecclesiastiche e politiche», specifica l'art. 368¹.

Ed è interessante che a questo impianto normativo seguisse l'art. 371, che garantiva a «tutti gli Spagnoli [la] libertà di scrivere, stampare, pubblicare le loro idee politiche senza bisogno di licenza, revisione o approvazione alcuna anteriore alla pubblicazione, sotto le restrizioni e la responsabilità che saranno stabilite dalle leggi»².

Educazione alle “obbligazioni civili” insieme al “catechismo cattolico”; “piano di insegnamento generale” per “spiegarsi la Costituzione” insieme a libertà di manifestazione del pensiero, in particolare per le “idee politiche”³.

Diverse sono state e sono ancora oggi le letture proposte per comprendere questi enunciati⁴.

Eppure, questo intreccio tra catechismo, insegnamento, organizzazione delle scuole, libertà di pensiero nascondeva le sue insidie. È stato C. Schmitt ad evocare il sospetto che la materia scolastica, una volta costituzionalizzata, possa tradire una scelta apocrifia sul futuro di una comunità nazionale, in quanto espressiva di un “compromesso formale dilatorio” sull'uso effettivo che si voglia fare di una Costituzione⁵. Certo, C. Schmitt si riferiva all'art. 146 della Costituzione di Weimar e alla sua ambigua combinazione di laicità e religiosità, statualità e libertà di insegnamento⁶. Ma anche la Costituzione di Weimar imponeva, al terzo comma dell'art. 148, di «impartire l'insegnamento civico» con la “consegna” di una copia

¹ A questi due articoli seguivano il 369 («Vi sarà una direzione generale degli studi, composta di persone di nota dottrina, a cui sarà appoggiata sotto l'autorità del governo l'ispezione del pubblico insegnamento») e 370 («Le Cortes col mezzo di piani e statuti speciali regoleranno quanto appartenga all'importante oggetto della pubblica istruzione»), funzionali a garantire, in termini organizzativi, l'effettività degli obiettivi “educativi” segnati dal testo.

² Sul tema si v. F. Fernández Segado, *La libertad de imprenta en las Cortes de Cádiz*, in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 124, 2004, 29 ss.

³ ... ma con esclusione di quelle religiose; il che costituisce un punto di mediazione tra i liberali, convinti sostenitori di una stampa libera da confini materiali, e il clero; così . F. Fernández Segado, *op. cit.*, 44-45, citando uno dei principali protagonisti del fronte liberale A. de Argüelles; v. *Examen Histórico de la Reforma Constitucional de España* (1835), Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 1999, tomo I, 223-224.

⁴ Per un percorso aggiornato di questo dibattito, si v. P. García Trobat, *Constitución de 1812 y educación política*, Madrid, Cortes Generales, s.d. (ma 2010), spec. 457 ss.; M. Peset, *La Constitución de 1812 y las Universidades*, in P. García Trobat, R. Sánchez Ferriz, *El legado de las Cortes de Cádiz*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, 229 ss., nonché Aa.Vv., *Título IX: De la instrucción pública*, in J.A. Escudero (dir.), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Madrid, Espasa, 2011, tomo III, 382 ss.

⁵ C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), trad. it., Milano, Giuffrè, 1984, 54-55.

⁶ Sul "mandato costituzionale" della scuola in Weimar di recente M. Troisi, *La Costituzione scolastica*, Bari, Cacucci, 2008, 14 ss.

della Costituzione al termine dell'obbligo scolastico. Lo imponeva, dunque, come dovere pubblico.

È però da chiedersi se lo “spiegare” la Costituzione possa realisticamente rappresentare un “dovere pubblico” e in caso affermativo come esso debba operare. Pochi teorici della Costituzione si sono premurati di dare risposte approfondite a questo interrogativo⁷.

Oggi, in un quadro generale di (tendenziale) “società aperta degli interpreti” è noto che il circuito comunicativo passa non solo attraverso la “spiegazione” scolastica ed è noto il complesso intreccio attraverso cui l'azione comunicativa, prima ancora che la “spiegazione” di un contenuto, contribuisce a produrre l'*idem sentire* di una comunità⁸. In tale prospettiva, è sintomatica la declinazione statunitense del concetto di *Constitutional Fidelity*, intrisa di diffuso sentimento religioso e serrata logicità argomentativa, che non si realizza affatto attraverso specifici “programmi” pedagogici⁹, ma risale alle condivisioni pratiche delle istituzioni repubblicane¹⁰.

In verità, il tema dell' “imparare” la Costituzione, così come emerso nella significativa stagione del nascente costituzionalismo continentale europeo¹¹, è tutt'altro che di facile e scontata lettura e non può essere compreso inforcando gli occhiali del comparatista contemporaneo, anche perché l'idea che il costituzionalismo ottocentesco possa aver dato effettivamente peso alla “formazione” del sentimento di fedeltà alla Costituzione, alla emersione di un genuino *Wille zur Verfassung* nazionale, per parafrasare la nota suggestione di K. Hesse¹², è smentito dalla significativa assenza di questo disegno nei contesti

⁷ E. Spagna Musso, *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli, A. Morano, 1961.

⁸ Ovviamente, si pensi per tutti a J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo* (1981), trad. it., 2 voll., Bologna, il Mulino, 1986.

⁹ Anche in ragione del pragmatismo pedagogico statunitense, ben diverso dalle complessità europee conseguenti alle tensioni tra cattolicesimo e riforma protestante.

¹⁰ Si rinvia, in merito alla originalità statunitense, allo studio di A.S. Bruno, *Constitutional Fidelity. Saggio comparativo su una "figurazione" statunitense*, Torino, Giappichelli, 2011, dove il tema della “fedeltà” è inquadrato come “figurazione” di un determinato processo di civilizzazione, unico negli Stati Uniti.

¹¹ Assai importanti sul punto sono i contributi italiani: G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico ossia principj di giuspubblico universale*, Venezia, Giustino Pasquali qu. Mario, 1797, 148; G. Romagnosi già nell'opera clandestina del 1815: *Della costituzione di una monarchia nazionale rappresentativa*, Filadelfia (invero Lugano), s.e. (ma Veladini), tomo I, poi rifluita nell'opera postuma *La scienza delle Costituzioni*, Losanna, Bonamici e Compagni, tomi I e II, 1849; P. Rossi, *Cours de droit constitutionnel* (leçons 1836/37, recueillies par A. Porée), Paris, De Guillaumin, tome I, 1866, p. LXI.

¹² K. Hesse, *La forza normativa della Costituzione* (1959), tra. it., Herrenhaus ed., Serengo, 2008, 21 ss.

costituzionali successivi all'esperienza di Cadice, sia in Europa che in America latina¹³.

In realtà Cadice, nel “combinato disposto” degli articoli 366-367 con l'art. 371, declinava una miscela di “catechesi religiosa” e insegnamento “laico”, organizzazione imposta e libertà di manifestazione del pensiero¹⁴, che riemergerà solo nell' “esperimento” di Weimar, giustificandone le preoccupazioni di un C. Schmitt¹⁵.

È interessante che A. Gramsci¹⁶, nel discutere della fortuna italiana di Cadice, interpreti il messaggio costituzionale di quella Carta come semplice presa d'atto della irreversibilità della rottura con il passato assolutistico e non invece come progetto emancipatorio di un'intera società, da trasmettere attraverso l'insegnamento¹⁷.

È noto che la centralità del fatto educativo nello sviluppo sociale rappresenta un motivo saliente della concezione socialista e poi marxista della dialettica storica: riflette molto meno il patrimonio del liberalismo¹⁸. L'educazione pubblica doveva consentire a tutti, soprattutto ai meno abbienti, di reagire ai condizionamenti sociali e di modificarli in vista della piena realizzazione personale di tutti e di ciascuno. Di conseguenza la “disciplina coercitiva” dell'insegnamento rappresentava lo strumento di ascesa e di conquista dell'autonomia.

Al contrario, tradizionalismo, cattolicesimo controriformatore, idealismo liberale hanno concepito l'obbligazione scolastica e formativa come perpetuazione di uno *status quo* sociale non mutabile¹⁹. I nuovi atti costitutivi di una “nazione”, pertanto, miravano a far prendere coscienza della rottura, per accettare il presente: non per imparare a costruire il futuro.

¹³ Ch. Benavides, *L'Espagne au temps de Napoléon 1^{er} et des Cortes de Cadix (1808-1810)*, in A. Yacou (dir.), *Saint-Domingue espagnol et la révolution nègre d'Haïti (1790-1822)*, Paris, Karthala, 2007, 517 ss.

¹⁴ Cfr. M. Morales Muñoz, *Los catecismos en la España del siglo XIX*, Málaga, Reis, 1990.

¹⁵ Sulle contraddizioni del testo weimariano, si v. M. Carducci, *Una «danza sull'orlo del vulcano»*, in *Costituzione di Weimar [1919]*, Macerata, Liberilibri, 2008, XI ss.

¹⁶ *Il Risorgimento*, Torino, Einaudi, 1955, 131

¹⁷ Tra l'altro è sorprendente che Gramsci utilizzi un linguaggio tecnico-costituzionale assai rigoroso nel verificare se Cadice abbia dato luogo a un fenomeno di “mimetismo costituzionale” diffusosi nell'Europa e nell'America latina delle rivoluzioni “passive” (come questo A. le definisce per rimarcare il carattere “non trasformativo” dei rapporti di forza sociali, nonostante le proclamazioni costituzionali) del XIX secolo.

¹⁸ M.A. Manacorda, *Il marxismo e l'educazione*, Roma, Editori Riuniti, 1964, spec. 83 ss.

¹⁹ Cfr. L. Borghi, *Educazione e scuola in Gramsci*, in Aa.Vv., *Gramsci e la cultura contemporanea*, Roma, Editori Riuniti, 1969, vol. I, 207 ss.

Da questo angolo di visuale, la questione educativa posta da Cadice assume rilievo all'interno di una tradizione non tanto di discussione e progettazione di processi e procedure di insegnamento, bensì di connessione con una indicazione di un ordine politico da difendere. Nell'allargamento della questione educativa dal livello propriamente intellettuale a quello dell'impostazione di tutta quanta l'esistenza umana nella società – retta da Costituzione – sta appunto l'aspetto di maggior rilievo della scrittura gaditana. Ecco allora che il tema della Costituzione “esplicata” nell'istruzione pubblica diventa il tema della forma ordinata della convivenza umana: fine cristiano e cattolico dell'ordine sociale²⁰.

2. Tra i costituzionalisti, è stato L. Sánchez Agesta ad aver colto i limiti dell'esperienza gaditana sull' “insegnamento costituzionale”. Quel precetto aveva una portata esclusivamente politica e non invece “pedagogica” o “civile”: propagare e propagandare il nuovo ordine politico attraverso l'azione scolastica. Tant'è vero, precisa L. Sánchez Agesta, che «[e]n el desordenado entusiasmo de aquellas fechas, la fundación de esas cátedras no fue un establecimiento decretado con carácter general por el poder público que cumplimentara el precepto constitucional, sino consecuencia del celo político de instituciones aisladas y, casi diríamos mejor, de iniciativas personales»²¹.

In questo modo nacque la prima cattedra di Valencia, il 21 settembre 1813, presentata come “applicazione diretta” dell'art. 368 della Costituzione. Questa iniziativa venne sì “autorizzata” il 6 novembre successivo addirittura dalle stesse *Cortes*, con apposita risoluzione, ma con il significativo argomento che l'insegnamento proposto avrebbe garantito l'amor di Patria «virtud que no es otra que la caridad y benevolencia cristiana»²²: insomma, non l'ideologia liberale di combattere «el despotismo, la arbitrariedad absoluta, el olvido de nuestras antiguas

²⁰ In altri termini, si tratta del principio di autorità e gerarchia, che contraddistingue le utopie costituzionali spagnole. Sulle radici del nesso di questi principi con il problema pedagogico, si v. le interessanti ricognizioni proposte in O. Pompeo Faracovi, *Utopia e civiltà. 1500-1700*, Torino, Loescher, 1981, in part. 149 ss., dedicato a pedagogia e controriforma.

²¹ L. Sánchez Agesta, *Las primeras cátedras españolas de derecho constitucional*, in *Revista de Estudios Políticos*, 126, 1962, 157 ss.

²² Secondo le parole pronunciate nel discorso di inaugurazione della prima cattedra madrilena di diritto costituzionale da don Tomás Carvajal, il direttore del Reales Estudios de San Isidro, un centro studi a regime giuridico speciale con mero patronato regio; L. Sánchez Agesta, *Las primeras cátedras*, cit., 165.

leyes, el desprecio y abandono de todo derecho, así humano como divino» bisognava diffondere, bensì una virtù pubblica di morale cristiana²³.

Pertanto, queste cattedre furono concepite per una formazione cittadina elementare e religiosamente orientata: nessuna emancipazione; nessuna acquisizione di consapevolezze individualistiche di libertà; neppure una «teoría científica que orientara la labor del gobernante o el legislador, ni eran en principio un elemento de la formación profesional del jurista»²⁴.

Il cittadino “catecumeno” doveva “imparare” la Costituzione come atto di fede. Le conseguenze di questa “catechesi” non sarebbero state di poco conto. Esse riguardavano obiettivi e finalità: mirare all’inserimento nella comunità, a creare e a rafforzare il senso di appartenenza, a suscitare un’adesione personale e convinta, una “fede” di vita *dentro* la “fede” cristiana grazie all’ordine della Costituzione. Ma, se le finalità della “catechesi” sono le scelte “spirituali” della persona, quelle dell’insegnamento avrebbero dovuto essere di indole “culturale”, mirare a maturare gli strumenti con cui interpretare l’atto fondativo della nuova realtà nazionale.

Invece no. Nessuna “teoria”, ci ricorda L. Sánchez Agesta, nessuna “competenza professionale” nel maneggiare le disposizioni costituzionali. Insomma, diremmo con il linguaggio di oggi, nessuna consapevolezza di partecipare ad una evolutiva *Living Constitution*²⁵; pertanto, nessuna “alfabetizzazione” nei confronti di una realtà, che, per quanto intrisa di religione cattolica, si proiettava legata alla storia, alla cultura, all’arte, alle tradizioni, alla concezione di vita e ai valori essenziali che la Costituzione stessa proclamava fondamentali.

Del resto, è a partire dalla fine del XVIII sec. che questo idealismo classico diviene egemone nella cultura europea. Cadice ne rappresenta un’espressione. La catastrofe della rivoluzione francese sembrava aver trascinato con sé quel pensiero della differenza e dell’antagonismo che aveva illuminato il secolo e che aveva rappresentato l’unica alternativa nello sviluppo della metafisica occidentale. In una civiltà fondata sull’idea del dovere (i doveri verso Dio e verso il sovrano) si era insinuata una civiltà fondata sui diritti: i diritti della coscienza individuale, della

²³ Così ancora il discorso di T. Carvajal per come riportato in L. Sánchez Agesta, *op. cit.*, 162.

²⁴ L. Sánchez Agesta, *op. cit.*, 162.

²⁵ Termine non casualmente connesso con quello di *Fidelity* nelle figurazioni costituzionali statunitensi.

critica, della ragione, dell'uomo e del cittadino²⁶. Cadice, scritta in quella Spagna che aveva maturato la propria dimensione costituzionale crittotipica dell'*obedecer* senza *cumplir*²⁷, recupera i doveri in nome dei diritti; ma insegna ai doveri, non tende a costruire consapevolezza reale dei diritti.

Del resto, questo idealismo dell'obbligazione scolastica come "educazione" costituzionale troverà la sua esaltazione suprema ottocentesca nel concetto hegeliano di *politische Gesinnung*: il sentimento politico, ossia dell'accettazione dell'esistente, della legittimazione come "interesse generale" in sé positivo, utile – in definitiva – a qualsiasi "patriottismo" verso qualsiasi Stato, in una universalizzazione totalizzante indifferente alle forme costituzionali concrete²⁸. È ciò che puntualmente rimarca K. Marx nella critica al paragrafo 268 della *Filosofia del diritto* di G.H.F. Hegel²⁹, ove è denunciato «il guscio vuoto delle immedesimazioni politiche nella *Verfassung* insegnata come idea di "dovere"»³⁰.

3. In questo quadro di figurazioni, la *politische Gesinnung*, sintetizzata da G.H.F. Hegel proprio a ridosso delle esperienze costituzionali della prima metà dell'Ottocento, non può essere confusa con la *Verfassungsgefühl* (sentimento costituzionale), sprigionata dalle Costituzioni democratiche, che non si occupano di "catechesi", ma di "libertà di insegnamento", di autonomia nell'istruzione, di diritti scolastici, di controlli del potere in funzione dei diritti: insomma, non codificano affatto una "Costituzione scolastica".

È interessante constatare che il teorico della *Verfassungswandlung*, K. Loewenstein, argomenterà i criteri e gli indizi di emersione del "sentimento

²⁶ P. Hazard, *La crisi della coscienza europea* (1935), trad. it., Torino, UTET, 2007. Ma sulle matrici di questa tensione si devono necessariamente considerare almeno H.J. Berman, *Diritto e rivoluzione. Le origini della tradizione giuridica occidentale* (1983), trad. it., Bologna, il Mulino, 1998; R.C. van Caenegem, *Il diritto costituzionale occidentale. Un'introduzione storica* (1995), trad. it., Roma, 2003, 19 ss.; e inoltre R.E. Soares, *O Conceito Ocidental de Constituição*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 1970, 3743-3744.

²⁷ Su questa impronta del costituzionalismo spagnolo che affonda le radici nel diritto castigliano medievale B. González Alonso, *La fórmula "obedézcase, pero no se cumpla" en el Derecho castellano de la Baja Edad Media*, in *Anuario de Historia del Derecho Español*, 50, 1980, 469 ss.; J. Tomás Villarroya, *Breve historia del constitucionalismo español*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997, 12.

²⁸ Così, quasi testualmente, M. Carducci, *La Costituzione come ontologia del «sentimento costituzionale»*, in corso di pubblicazione in *Scritti in onore di Antonio Tarantino*, § 2 del dattiloscritto.

²⁹ K. Marx, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico* (1843-1844), trad. it., Roma, Editori Riuniti, 1983.

³⁰ M. Carducci, *La Costituzione*, cit., § 2.

costituzionale” ignorando per l’appunto Cadice e, con essa, il suo progetto di far “imparare” la Costituzione³¹.

Nella riflessione di questo Autore l’effettività del “sentimento costituzionale” viene declinata attraverso la lente dell’osservazione dei mutamenti informali di una Costituzione, al fine di individuare quali siano gli ostacoli di un processo di evoluzione delle prassi, promosso dal basso, dai diritti e dai doveri dei singoli cittadini, invece che programmato dall’altro, dai poteri che, in nome dei doveri, impongono una certa “lettura” della Costituzione³².

E nel discutere la sua celebre classificazione ontologica su Costituzioni “normative”, “nominali” e “semantiche”, K. Loewenstein precisa che la funzione primaria di una Costituzione nominale è proprio quella “educativa”: il suo obiettivo è, in un futuro più o meno lontano, convertirsi in una Costituzione normativa e determinare realmente la dinamica del processo del potere in luogo di essere sottomessa ad esso³³. Nell’attesa, essa deve abituare tutti a garantire le relazioni di potere.

Ma merita rimarcare un profilo: l’educazione a questo assetto contribuisce evidentemente a ostacolare la rilevanza normativa del testo, non perché lo ignori – anzi lo propaga attraverso comunicazioni, letture, “insegnamenti” – ma perché non ne sprigiona i fattori di autonomia sociale che attivano i mutamenti informali della Costituzione stessa, ossia la sua evoluzione in funzione della società e non del potere.

Insomma, nella Costituzione “nominale”, la *Verfassungsgefühl* scade a *politische Gesinnung*, e la si può ben insegnare come “dovere”.

Se C. Schmitt, criticando il “compromesso scolastico” di Weimar, disvela le potenzialità “dilatorie” della combinazione di “catechesi religiosa” e insegnamento “laico”, organizzazione imposta e libertà di manifestazione del pensiero, K. Loewenstein fa comprendere, nell’escludere il ruolo di “normativizzazione costituzionale” del “catechismo” costituzionale, che la “educazione” a una Costituzione può sortire l’effetto di legittimazione della sua persistenza come “nominalizzazione” costituzionale *non mutabile*, il che è quanto è proprio della

³¹ K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1976, 199 ss.

³² Sul punto M. Carducci, *La Costituzione*, cit., § 1.

³³ K. Loewenstein, *op. cit.*, 218 ss.

costituzione ontologicamente semantica. Essa è infatti la condizione in cui «si bien la constitución será plenamente aplicada, su realidad ontológica no es sino la formalización de la existente situación de poder político en beneficio exclusivo de los detentores del poder facticos»³⁴.

La “Costituzione scolastica” assolve insomma alla funzione simbolico-ideologica delle Costituzioni nominali, di cui si fa portatrice come trasmissione “educativa” dell’ordine realizzato³⁵.

Si spiega allora perché i lettori attuali di K. Loewenstein, come M. Neves, abbiano spiegato che gli strumenti apparentemente “emancipatori” delle Costituzioni possono paradossalmente contribuire alla sua “nominalizzazione”, nella misura in cui non producono alcun meccanismo generalizzato di filtraggio dell’influenza politica sul sistema giuridico, ma contribuiscono invece a mantenerla³⁶.

Una “scolarizzazione” costituzionale generalizzata, ben gestita da un potere pubblico, contribuisce allo scopo³⁷. Ma il *Kulturkampf* di una Costituzione “normativa” sta nell’impedirlo.

³⁴ K. Loewenstein, *op. cit.*, 218; sulla sottile differenza nella classificazione ontologica di K. Loewenstein tra costituzione “nominale” e “semantica”, individuata nelle (differenti) causa che producono il comune effetto di ostacolo al mutamento informale v. M. Carducci, *La Costituzione*, cit., § 1.

³⁵ ... dunque non come comunicazione delle conoscenze sulla realtà.

³⁶ M. Neves, *A Constitucionalização simbólica*, São Paulo, Martins Fontes, 2007, 2°, spec. 107 ss.

³⁷ In tal senso, del resto, sembra poter trovare logica un recente paradosso italiano di un Governo e un Ministero dell’Università che da un lato pervenivano persino a un uso “perverso” della Costituzione (per utilizzare sempre l’efficace vocabolario di K. Loewenstein) e dall’altro abbiano voluto pur sempre promuovere l’insegnamento della Costituzione e “l’educazione” alla cittadinanza, addirittura con uno specifico protocollo d’intesa con la “Associazione italiana dei Costituzionalisti” (<http://archivio.rivistaaic.it/comunicati/gelmini01.html>).



La crisi finanziaria dell'Eurozona, tra diritto, politica ed economia. Prospettive multidisciplinari diversificate per una previsione pessimistica condivisa?

di Flavio Guella e Nargiz Shakikhanova¹

1. Con il Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità, firmato a Bruxelles il 2 febbraio 2012, e il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, approvato dal Consiglio europeo il 2 marzo 2012, l'anno in corso si è aperto all'insegna di un'importante svolta costituzionale nel processo di integrazione europea, che vede rinnovata la centralità – nella risposta alla crisi – degli strumenti giuridici che presiedono all'esercizio condiviso dei poteri pubblici nell'ambito dell'Unione europea.

Le crisi finanziaria e del debito sovrano può essere vista come un'occasione per testare la resistenza, sia dell'identità politica, sia dell'architettura istituzionale, dell'Unione europea e delle comunità di cui la stessa è esponenziale. L'implementazione di un nuovo patto fiscale tra gli Stati membri necessita di strumenti adeguati e va riempito di contenuti concreti, optando per un modello di *governance* economica e finanziaria dell'Eurozona tra i diversi assetti possibili.

¹ Flavio Guella è dottore di ricerca in studi giuridici comparati ed europei, Nargiz Shakikhanova è dottoranda di ricerca in studi internazionali, presso l'Università degli studi di Trento. La relazione è stata redatta congiuntamente dagli autori; per quanto riguarda le conclusioni, il paragrafo 7 è di Flavio Guella, il paragrafo 8 di Nargiz Shakikhanova.

In questo quadro, numerose riforme istituzionali hanno oggi ad oggetto l'Unione europea nell'intento di dotarla degli strumenti necessari per far fronte alla crisi finanziaria e alle sue conseguenze. Identità, efficienza e democraticità dell'Unione europea possono evidentemente essere incise profondamente da tale processo di riforma, posto in essere in un contesto già di per sé emergenziale e difficile, e che viene reso ancora più complicato dalle problematiche strutturali che il processo di integrazione europea porta con sé – in questi ambiti – fin dalle sue origini.

A tale riguardo, previsioni cupe, un'endemica mancanza di regole o la loro scarsa effettività, e la crisi della zona euro comparata a una mina vagante, sono solo alcune delle osservazioni pessimistiche svolte in occasione del convegno dal titolo *"Coping with the Financial Crisis in the EU: Challenges and Dangers"*, organizzato congiuntamente dal Dipartimento di scienze giuridiche e dalla Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Trento, il 7 giugno 2012.

L'evento, dedicato alle tematiche che attualmente più preoccupano l'Europa, ha riunito eminenti studiosi e ricercatori dell'Università di Trento, dell'Università della Tuscia, della *Erasmus University Rotterdam*, della *London School of Business and Economics*, e del *French Economic Observatory (OFCE di SciencesPo)*.

2. La crisi dell'Eurozona ha reso chiaro come sia necessario che non solo i benefici, ma anche i rischi della "costruzione europea" debbano essere condivisi. Il problema, tuttavia, è quello di elaborare le regole economicamente, politicamente e giuridicamente appropriate per garantire tale redistribuzione. Diviso in due sessioni, il convegno ha tentato di affrontare queste ed altre questioni che ruotano attorno alla crisi del debito sovrano europeo.

La prima sessione, dal titolo *"Prosperity in Danger"*, è stata dedicata alle minacce che la crisi pone per il benessere in Europa, per discutere di questioni quali le sfide costituzionali, l'inadeguatezza dei criteri di Maastricht, e la riforma del Patto di stabilità e crescita.

La seconda sessione, *"Democracy in Danger"*, ha riguardato il dibattito sul c.d. *deficit* di democrazia nell'Unione europea, esplorando temi come la responsabilità

democratica (*democratic accountability*) e i momenti di crisi della stessa legati ai conflitti all'interno e all'esterno dell'Unione.

Il convegno è stato aperto da Paolo Collini, Direttore della Scuola di Studi Internazionali dell'Università degli Studi di Trento, che ha esordito mettendo in guardia sui pericoli della crisi dell'Eurozona, riprendendo le suggestioni dei *key speakers* che nella edizione 2012 hanno partecipato al Festival dell'Economia di Trento, affrontando il tema dei cicli della vita e dei rapporti intergenerazionali nell'ambito del fenomeno economico [<http://2012.festivaleconomia.eu/>].

Marco Dani, del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Trento, ha a sua volta sottolineato l'importanza di un approccio multidisciplinare per analizzare la crisi, con la collaborazione di giuristi, economisti e politologi, ragione che ha giustificato un evento co-organizzato assieme con la Scuola di Studi Internazionali.

Dani, nel promuovere l'evento, ha d'altra parte sottolineato come la conferenza avesse un duplice obiettivo. Da un lato quello di fornire ai partecipanti un quadro chiaro dello *status quo* della situazione economico-finanziaria di crisi e della disciplina degli strumenti in atto per affrontarla, e d'altro lato quello di analizzare criticamente gli sviluppi della prosperità e della democraticità europea, giustapponendo il loro stato attuale con le speranze e le aspettative iniziali che si erano deposte nel processo di integrazione europea.

3. La prima sessione è stata avviata da Edoardo Chiti, dell'Università della Tuscia, che ha trattato delle più aggiornate strategie di risposta alla crisi poste in essere dall'Unione europea, come si manifestano in strumenti giuridici di governo e contrasto della crisi finanziaria. La reazione dell'Unione europea, secondo Chiti, può essere suddivisa in tre periodi che si caratterizzano per la diversa applicazione di strumenti interni ed esterni al Trattato, lungo la graduale implementazione dell'Unione economica e monetaria.

A tale riguardo, va notato come l'ultima fase evolutiva includa tuttavia la creazione di un'unione di tipo finanziario che presuppone l'istituzione del sindacato di stabilità, il quale non può essere ricondotto a meccanismi né semplicemente

esterni né interni, e che presuppone l'instaurazione di un sistema rimediale effettivo che assista i momenti di controllo. Il fatto stesso della creazione di una tale unione realizza un passo importante verso la trasformazione dell'Unione europea da mera comunità di benefici a comunità anche dei rischi correlati. Sottolineando i vantaggi di questa trasformazione nei presupposti stessi dell'Unione europea – quali una necessaria maggiore solidarietà tra le comunità nazionali e, quindi, l'affermarsi di un incentivo effettivo al rispetto di doveri di lealtà necessari per la realizzazione di un vero spazio comunitario europeo – Chiti ha osservato che tuttavia molto va ancora migliorato, e la base normativa per le nuove politiche di condivisione dei rischi è tuttora carente.

Per implementare una vera mutualizzazione dei rischi, l'Unione europea deve lavorare su questioni cruciali come la sovranità nazionale delle politiche fiscali e la percezione diffusa di alcuni Stati membri – a causa della crisi strutturale del proprio debito sovrano – come “Stati falliti”, quali elementi di debolezza non riconducibili ad una responsabilità unitaria. Chiti ha concluso affermando che, specie alla luce del fatto che la struttura dell'Unione per sua natura diviene via via più complessa, e considerati i cambiamenti imminenti che (anche) la crisi induce sul piano della *governance* europea, si rende sempre più necessaria un'opera di identificazione delle soluzioni e loro razionalizzazione, in modo da introdurre negli strumenti normativi che governano l'Unione indicazioni idonee ad evitare qualsiasi ambiguità sulla natura comunitaria e la distribuzione di rischi e vantaggi dell'integrazione europea.

La crisi, tuttavia, è emersa in un contesto già caratterizzato da ambiguità, ed ha contribuito ad acuirle. Ad esempio, l'emergere della crisi finanziaria ha messo in maggiore evidenza la solo apparente determinatezza circa i criteri di convergenza delle valute inizialmente fissati. Tali criteri, come fissati quale requisito per entrare nella zona euro, ed in particolare l'imposizione uniforme di un obiettivo di massimo disavanzo in rapporto al PIL identificato nel 3 per cento oltre ad un tetto massimo di rapporto tra debito e PIL pari al 60 per cento, pur se definiti in modo eguale e quantitativamente misurabile, si sono rivelati non idonei al governo solidale e responsabile delle economie dei Paesi aderenti alla moneta unica, conducendo nella loro concreta applicazione ad esiti sensibilmente divergenti.

Giorgio Fodor, dell'Università di Trento, nel suo intervento ha affrontato proprio questo tema, presentando una visione dei criteri di Maastricht aperta a sospetti di scarso rigore fin dall'introduzione degli stessi. La fissazione di soglie di questo tipo, uniformi e definite in un importo rispetto al quale non è dato di sapere quale sia la razionalità rispetto a situazioni economiche anche radicalmente differenziate, si sarebbe quindi presentata come uno strumento inutile e cieco rispetto al contesto reale, fin dalla sua introduzione. Secondo Fodor, il debito corrente – e la crisi finanziaria che ne è conseguita – proviene dal settore bancario, il quale è stato lasciato completamente libero dai criteri di convergenza, nessun tentativo di governo delle grandezze economiche riconducibili al settore del credito bancario trovando un qualche riscontro nei criteri di Maastricht.

L'importanza del settore bancario, e del settore privato dell'economia in generale, sebbene questo ramo dell'economia abbia contribuito e stia contribuendo quale primo fattore causale alla crisi attuale della finanza pubblica, viene ignorato dall'Unione europea la cui azione si è posta così in contrasto con le basilari idee keynesiane di contrasto alle crisi economiche cicliche. Per affrontare la crisi si dovrebbe avviare un'azione più incisiva sul fronte della regolazione del settore bancario, posto che anche la Grande Depressione del 1930 ha già dimostrato come sia fondamentale che il settore pubblico non permetta che le banche possano fallire. Allo stesso tempo, a parere di Fodor, tale azione si deve comunque coniugare con quella che è la priorità attuale dell'Unione europea, ovvero l'accompagnare al raggiungimento degli obiettivi finanziari di stabilità dei conti pubblici (come già fin da Maastricht) anche la parallela conservazione dei livelli di benessere per la popolazione europea, quale principale fattore di sviluppo dell'economia.

4. Su tali tematiche Vincent Della Sala, dell'Università di Trento, ha introdotto nella discussione una prospettiva politica, paragonando lo stato attuale dell'Unione europea di fronte alla crisi ad una petroliera che procede in presenza di una mina vagante. Alcuni a bordo della nave preferirebbero tenere la rotta credendo comunque in qualche modo di poter evitare l'impatto, mentre altri vorrebbero accelerare pensando di avere a disposizione un motoscafo, o auspicando una ristrutturazione della nave.

Secondo Della Sala il problema principale con l'Unione europea è da riconnettersi al fatto che i modi di organizzare l'economia variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro, il che rende estremamente gravosa l'individuazione di un terreno comune di confronto e convergenza per le politiche finanziarie pubbliche.

Mentre il successo del mercato unico è evidente, il modello sociale dell'Unione europea sembra quindi essere piuttosto dogmatico e rigido, con l'inevitabile esito che i suoi assiomi calati nelle situazioni reali semplicemente non funzionano.

Il problema principale è attualmente quello di come risolvere la crisi, entro un breve periodo di tempo, prima che la nave impatti contro la mina, il che richiede riforme realistiche che tengano conto delle situazioni concrete. Della Sala ha concluso tuttavia con una nota pessimistica, osservando come un esito estremamente negativo della crisi potrebbe essere costituito anche dall'adozione di misure necessarie e utili, ma estremamente gravose per Paesi membri quali Grecia, Spagna, o Italia, ed implementate senza il consenso delle popolazioni interessate. L'esortazione è quella ad avere "fede" nelle istituzioni di governo, nazionali ed europee, perché solo un approccio sereno e che riponga fiducia negli strumenti normativi necessari per affrontare la situazione di crisi può far adottare le soluzioni giuste, mentre un approccio nichilista che guardi alla crisi dell'Eurozona come ad un contesto oramai compromesso (ed istituito già in origine su premesse erranee) porterebbe sicuramente a non curarsi della rotta della nave, che – in tal caso – inevitabilmente affonderà.

Posto che le ragioni per credere nella capacità di governo dell'area euro non mancano, esse rappresentano quindi la base stessa della possibile risposta alla crisi, che inevitabilmente va comunque modificando la struttura di governo dell'Unione.

Dato il contesto di crisi dell'euro, e le azioni di contrasto poste in essere dall'Unione come in precedenza descritte, molti studiosi hanno iniziato a criticare la posizione egemonica della Germania in Europa, a causa di un'asserita incompatibilità del modello economico-sociale tedesco con i modelli propri degli altri Stati membri.

Le recenti misure unilaterali adottate dalla Germania in risposta alla crisi greca hanno confermato la sua posizione di guida nella risposta alla crisi dell'euro, che

coinvolge tutti i Paesi aderenti alla moneta unica i cui interessi non sono tuttavia necessariamente del tutto coincidenti [per la Germania, emblematica la sentenza del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht*), 7 settembre 2011 (*BVerfG*, 2 BvR 987/10)]. La questione, alla luce di ciò, diviene quella di verificare se l'egemonia tedesca sia di beneficio per l'Europa nel suo complesso o se, al contrario, possa condurre a turbolenze di mercato legate alla divergenza stessa dei modelli economico-sociali su cui una risposta unitaria ed etero diretta si riversa.

Secondo Francesco Saraceno, del *French Economic Observatory (OFCE) - Sciences Po*, esisterebbero due opinioni contrastanti: una “*Berlin view*” ed una “*Global Imbalances View*”. Secondo la prima impostazione si afferma che il “mercato” delle finanze pubbliche dovrebbe essere basato su un modello economico classico, in cui l'efficienza può essere raggiunta attraverso il coordinamento dei mercati senza alcun intervento diretto da parte del “governo” dell'Europa. Come risultato dell'imposizione di questo punto di vista – proprio della Germania – agli Stati membri, la crisi del debito sovrano sarebbe fino ad oggi ricaduta sulle economie dei Paesi più deboli, l'atteggiamento passivo di tale politica di contrasto alla crisi lasciando le perdite dove le stesse si sono prodotte, senza riallocazione delle stesse in un'ottica che tenga conto dei vantaggi in precedenza maturati dai Paesi forti con l'istituzione della moneta unica.

Una visione che tenga conto invece degli “squilibri globali” sostiene che il consolidamento della crisi operato nelle economie del Sud Europa deve essere accompagnato con l'espansione – nelle aree economicamente privilegiate del Nord – di una politica di efficiente redistribuzione degli oneri.

In linea con le sfide politiche, e le problematiche di natura giuridica che emergono nel fronteggiarle, come emerse nel corso del convegno, Saraceno ha presentato un suo articolo inerente la valutazione delle proposte di riforma del Patto di stabilità e crescita. La ricerca svolta rivelerebbe che le regole del c.d. *Fiscal Compact* sono estremamente costose, in termini di perdita di *output*, se confrontate con le regole che governano gli investimenti o con lo *status quo*. Anche in tempi di crisi, le regole non saranno idonee a raggiungere gli obiettivi, che rimangono legati al criterio di Maastricht della quota-obiettivo del 60 per cento di debito pubblico in rapporto al PIL.

Sembra quindi una strategia poco saggia quella di irrigidire ulteriormente il quadro sanzionatorio del patto per far rispettare tali regole di stabilità, così che Saraceno ha anche egli condiviso le previsioni pessimistiche sull'Eurozona sopra esposte. A suo parere, non importa quali criteri vengano presi a parametro, in quanto rimane in ogni caso un vizio di fondo che segna il sistema Euro, riconducibile al fatto che l'Europa non è una zona con una valuta forte di riferimento ottimale.

Andrea Fracasso, dell'Università di Trento, concordando sull'importanza della valutazione dei gravi squilibri tra Paesi membri (tanto dell'allocazione dei benefici dell'integrazione, così come degli svantaggi) al fine di comprendere le regole fiscali europee, ha ulteriormente sottolineato come un punto interessante sia costituito dal fatto che – al momento – le regole di austerità europee partono da una serie di questioni importanti e pure condivise tra gli attori istituzionali, che caratterizzano l'approccio ai fenomeni di crisi economico-finanziaria in generale. In particolare l'esigenza di incidenza anticongiunturale a livellamento dei cicli economici, anche con condivisione dei relativi oneri tra soggetti beneficiari e non beneficiari dei picchi degli stessi, oltre che più in generale l'esigenza di regolazione dei differenziali strutturali tra Paesi dell'area euro, rappresentano problemi che richiedono per la loro soluzione una regolazione costosa – anche in termini di raggiungimento di un accordo negoziale condiviso sui modi, se non sull'*an* – così che le previsioni di superamento della crisi in modo sereno e concordato sembrano dover essere necessariamente pessimistiche.

5. l'imposizione di misure fiscali estremamente gravose da parte di una élite politica e burocratica europea, contro la volontà di milioni di cittadini, rischia peraltro di indebolire (ulteriormente) la dimensione democratica dell'Unione.

L'assenza di consenso delle popolazioni colpite dai tagli alla spesa pubblica, spesso percepiti come ingiusti non solo per la totale mancanza di un processo partecipativo alle decisioni ma anche nel merito, ha portato all'emergere di una “crisi democratica” all'interno della crisi finanziaria. La seconda sessione del convegno è stata quindi dedicata ai problemi della democrazia e della legittimità o (prima ancora) legittimazione delle politiche adottate per fronteggiare la crisi finanziaria.

Il primo oratore, Fabian Amtenbrink, della *Erasmus University* di Rotterdam, ha affrontato la questione della responsabilità democratica (*democratic accountability*), quale fattore che si collocherebbe al centro della riforma della *governance* economica dell'Unione europea, in una prospettiva critica rispetto alla situazione attuale. Il problema centrale, cui Amtenbrink ha accennato nel suo intervento, è costituito dal fatto che l'esercizio del potere pubblico all'interno dell'Unione europea è per sua natura delegato a un soggetto dirigente esterno al ciclo democratico, di modo che il sistema ha bisogno di meccanismi supplementari a quelli ordinari conosciuti nei diritti costituzionali nazionali per garantire la responsabilità (*lato sensu*, democratica), di tale soggetto decisore.

Tuttavia, ciò che in concreto è possibile osservare nell'attuale fase di crisi è invece un sistema bancario indipendente che non è tenuto – visto l'ordinamento giuridico vigente in materia – a “rispondere” ai cittadini, così che il vero settore posto a perno delle problematiche finanziarie in atto si trova ad essere soggetto ad una *governance* del tutto avulsa dal ciclo democratico ed anche da quei meccanismi di controllo istituzionale alternativi che pure sono presenti a livello di Unione europea; il credito bancario come fattore di crisi del sistema sarebbe quindi slegato dalle responsabilità democratiche e, in assenza di meccanismi di controllo, non avrebbe incentivi adeguati ad adottare quei comportamenti che pure sono necessari per uscire dalla crisi.

È inoltre possibile individuare più in generale una distinzione fondamentale tra tre tipi di mutamenti in atto nel coordinamento delle politiche economiche all'interno dei Paesi dell'Unione europea. Un primo cambiamento, in una dimensione verticale, vede un trasferimento di poteri da parte degli Stati verso l'Unione europea; una seconda trasformazione, su un livello orizzontale, è avvenuta con la riforma degli istituti che presiedono alla *governance* economica; infine, all'interno delle istituzioni europee, in questa materia è possibile evidenziare un tendenziale spostamento degli equilibri verso l'impiego del metodo intergovernativo.

Tutti questi cambiamenti, anche qualora ritenuti opportuni per affrontare in modo efficiente la crisi, finiscono tuttavia per mettere in pericolo la responsabilizzazione del potere pubblico. Si allontana infatti ulteriormente dalle sedi della decisione democratica l'effettiva assunzione delle decisioni di politica

economica, così che solo l'introduzione di un dialogo economico effettivo tra tutti gli attori coinvolti – che si ponga a monte delle decisioni assunte a livello sempre più lontano dai cittadini – sembra poter evitare una completa crisi democratica del sistema.

Antenbrink ha concluso il suo intervento affermando che l'Unione europea ha bisogno di procedure più garantiste per assicurare l'effettività di un dialogo economico che valorizzi sedi di emersione per il processo democratico anche in circostanze legate ad attività di contrasto alla crisi finanziaria, valorizzando in particolare sistemi di responsabilità controllabili e trasparenti.

Simona Piattoni, dell'Università di Trento, discutendo l'intervento di Antenbrink ha sottolineato come sia necessario abbandonare la nozione tradizionale di democrazia parlamentare quando trattiamo dell'Unione europea. Ha confermato in particolare che un *deficit* di responsabilità democratica è tuttora evidente nel sistema di governo dell'Unione delineato nei Trattati, aggravato da una carenza di trasparenza anche a valle delle decisioni che fa sì che la maggior parte delle decisioni riguardanti la crisi non vengano nemmeno spiegate ai cittadini con un adeguato apparato comunicativo di tipo istituzionale. Così, ad esempio, le misure del c.d. “*six-pack*” sono state assunte da una commissione parlamentare anziché da una assemblea plenaria, il che già è sintomatico dell'approccio politico ai problemi della rappresentanza di fronte all'emergenza della crisi finanziaria. Per facilitare la soluzione di tali problematiche, Simona Piattoni ha quindi suggerito una più costante pratica della rappresentazione discorsiva delle diverse posizioni in gioco, che dovrebbe essere alla base di un dialogo aperto tra i cittadini e i loro rappresentanti, effettivo – si potrebbe aggiungere – in quanto assistito da rimedi adeguati.

6. Damian Chalmers, della *London School of Economics and Political Science*, ha infine presentato il proprio punto di vista rispetto ai cambiamenti che si verificano nell'Unione europea a seguito della crisi finanziaria. In particolare, l'Unione starebbe sì diventando un sistema di tipo redistributivo, ma che include tre tipi di conflitti che ne rendono difficoltosa l'implementazione in modalità razionali. Tali conflitti in particolare si sostanzierebbero tra coloro che vogliono un diverso modello di

economia (rispetto a chi auspicherebbe di procedere con l'assetto produttivo tradizionale), tra coloro che si trovano in disaccordo sulla ripartizione dei costi (ad esempio, tipicamente tra Stati debitori e Stati creditori), e tra coloro che si trovano in conflitto sugli strumenti da utilizzarsi.

Questi contrasti sul modello redistributivo cui l'Unione europea dovrebbe ispirarsi rendono incerta la natura stessa dell'Unione nel suo porsi di fronte alla crisi finanziaria. La soluzione può essere da un lato quella di isolare il processo decisionale da conflitti percepiti come distruttivi o, d'altro lato, quella di internalizzare le contrapposizioni e mediare a livello infracomunitario la soluzione delle stesse, il che evidentemente si pone come l'opzione preferibile.

L'Unione europea, tuttavia, con le più recenti misure normative sembra orientarsi verso la perpetrazione della prima opzione, evidentemente con ciò creando una serie di problemi di impatto del conflitto, di fatto ineliminabile. In particolare, non vi è in tale approccio uno spazio di emersione istituzionale per l'opposizione alle scelte di politica economica e di contrasto alla crisi adottate, così che – dato che il sistema di *governance* approntato ignora la voce dei soggetti pagatori della crisi (individuabili nelle popolazioni colpite dai tagli alla spesa pubblica) – la contestazione politica non può che riemergere al di fuori delle istituzioni date.

Stefano Schiavo, dell'Università di Trento, su tale prospettiva si trova tuttavia in disaccordo, in particolare per quanto attiene l'idea dell'Unione come ente a nuova natura redistributiva. A suo parere, la Commissione svolge oggi il ruolo di un dittatore inteso in senso classico; gli Stati membri, in un momento di evidente incapacità di fronteggiare autonomamente gli eventi, hanno conferito il loro potere – in parte anche di politica economica e finanziaria – all'Unione europea, che disciplina quindi procedure comunque condivise per “delega”. In tal modo, la Commissione funge da centro di riferimento per un sistema esterno, che può porre vincoli agli Stati membri, e questo non è necessariamente un male, qualora ad esempio si pensi a come il sistema italiano abbia funzionato in modo significativamente migliore solo quando posto di fronte ad un incentivo esterno a comportamenti finanziariamente virtuosi, sotto forma di obblighi posti dall'Unione europea.

A chiusura del convegno, Marco Dani ha fatto notare come possano essere individuate due tendenze fondamentali all'interno delle tematiche affrontate.

In primo luogo, una traiettoria di cambiamento istituzionale è evidente, e rispetto a tale cambiamento la sensazione è che ci si stia dirigendo verso un sistema politico dell'Unione europea orientato sempre più dall'applicazione di strumenti di *hard law* anziché di *soft law*, l'Unione in ambito finanziario ponendosi come un cane da guardia che – dopo aver iniziato ad abbaiare – comincerà pure a mordere. L'Unione europea, inoltre, sta diventando sempre più un sistema (anche) redistributivo che mutualizza i rischi interni al suo funzionamento in senso integrativo, all'interno di un mercato unico dotato di valuta propria.

In secondo luogo, a fronte di tali sensazioni di cambiamento, la continuità di fondo è evidente, in un contesto in cui ogni decisione ha bisogno di giustificazione. Ferme le difficoltà ad individuare una nota ottimistica nel quadro descritto, Dani ricorda comunque gli esempi di successo dell'integrazione europea, tra i quali in primo luogo l'istituzione del mercato comune, e richiama per l'individuazione di soluzioni ottimali alla crisi alcuni profili di carattere manageriale che – in generale – il diritto pubblico europeo sembra andare assumendo.

7. Proprio tale ultima riflessione può sollecitare ulteriori approfondimenti, non solo delle tematiche “emergenziali” che sono state affrontate nel convegno sopra descritto, ma più in profondità circa il rapporto esistente tra finanza pubblica e diritto, costituzionale ed amministrativo in particolare. La sistemazione dogmatica di tali relazioni, infatti, ha come noto conosciuto stagioni di evoluzione caratterizzate da approcci anche radicalmente diversi, con un'evoluzione costante da un approccio di diritto della contabilità pubblica strettamente inteso ad una valutazione del ruolo della finanza (pubblica e privata) rispetto all'azione della pubblica amministrazione, come connotato da un rapporto simbiotico con i precetti costituzionali di buona amministrazione, ri-declinati in termini di efficienza nelle gestioni pubbliche.

L'ingresso dell'Unione europea in questa materia ha modificato il quadro di riferimento non solo sul piano contenutistico ma pure su quello strutturale e qualitativo, innovando i principi ordinatori e gli scopi stessi della contabilità di stato, orientata a risultati efficientistici e vincolata a un assetto esterno di valori ed

obiettivi. In questo senso la crisi sembra accelerare un processo comunque in atto, che – in aggiunta – viene ad incidere su alcuni dei presupposti teorici basilari (anche) del diritto costituzionale, come palesato dalla recente riforma del dato positivo, con l’inserimento nell’articolo 81 della Costituzione di un riferimento al necessario equilibrio dei conti pubblici quale contenuto prescritto per la legge di bilancio.

In questo senso, possibili note di ottimismo o pessimismo rispetto al panorama delineato nel corso del convegno dipendono evidentemente da quale sia la prospettiva presa a parametro, e se legate all’idoneità degli strumenti disponibili per rispondere alla crisi finanziaria evidentemente risentono della “provvisorietà” di qualunque regime od ordinamento complesso. L’evoluzione e la necessaria riforma (anche) della *governance* finanziaria europea sembrano infatti emergere come una richiesta costante, in linea però con le aspettative che proprio il livello di governo europeo suscita in chi si occupa della materia, l’Europa ponendosi (probabilmente) quale unico attore in grado di superare le difficoltà che la dimensione delle problematiche del contesto “globale” pongono anche alla finanza pubblica della zona euro.

La struttura della *governance* europea sarebbe quindi problematica in quanto vista quale unico strumento per rispondere a una crisi che è più sistemica, e rispetto all’esigenza di contrasto della quale (allo stato) gli strumenti normativi vigenti a livello europeo si sono trovati ad essere insufficienti, anche se necessari. Le incertezze su quale sia la migliore riforma di tali strumenti giuridici di governo – più che di *governance* – della finanza non escludono quindi che proprio in essi risieda comunque la risposta a problematiche economiche che trascendono l’area euro. La questione diviene allora quella di definire la direzione di tale necessaria revisione del sistema europeo di governo delle finanze pubbliche, e a questo riguardo pare che l’orientarsi verso una comunità dei rischi costituisca la più chiara tendenza in atto.

A questo riguardo, centrale diventerebbe un concetto di lealtà finanziaria europea, che giuridicamente si dovrebbe sostanziare in istituti vincolanti di leale collaborazione finanziaria, i quali chiariscano in modo certo e prevedibile la distribuzione di rischi e dei vantaggi tra le aree che fruiscono dell’integrazione europea; come visto, una allocazione senza interventi redistributivi rischia di premiare unicamente gli Stati membri già economicamente forti, più idonei a

cogliere i benefici di un mercato e di una moneta unica, e rispetto ai quali le ricadute speculative della crisi hanno una minore incidenza; al contrario, strumenti alternativi di redistribuzione, pur possibili, garantirebbero maggiore equità tra territori, ma evidentemente si porrebbero come accettabili (da parte dei Paesi “forti”) solo se presentati nella loro formulazione normativa come assistiti da meccanismi redistributivi affidabili e prevedibili, che garantiscano di evitare comportamenti opportunistici da parte di attori nazionali con economie meno sviluppate, rispetto alle quali un ruolo di garanzia degli Stati membri “ricchi” evidentemente indurrebbe situazioni di azzardo morale.

Per tale motivo pare evidente una centralità della dimensione giuridica nella risposta alla crisi, in quanto solo il carattere vincolante della norma giuridica, di fonte all’attualità del fenomeno economico o politico, può garantire la necessaria affidabilità dei meccanismi di controllo della redistribuzione dei vantaggi e dei rischi all’interno di una comunità di Stati nella quale la fiducia – necessaria per condividere un unico mercato ed un’unica moneta – può essere costruita solo a partire da regole certe (anche) di governo della finanza pubblica.

8. Nella situazione attuale è infatti assolutamente indispensabile riuscire ad elaborare norme giuridiche chiare ed idonee a gestire il corso della crisi finanziaria.

Il compito più difficile che l’Europa si trova ad affrontare, tuttavia, è costituito anche dall’esigenza di rendere il processo di regolamentazione il più inclusivo ed integrato possibile; esigenza rispetto alla quale stiamo assistendo in questa fase a difficoltà legate allo squilibrio dei poteri coinvolti nelle decisioni da assumere per affrontare la crisi.

L’obiettivo di una maggiore integrazione ed inclusività nella definizione della regolamentazione si rivela infatti difficile in quanto il processo decisionale economico nell’Unione europea è decentrato, e da ciò in particolare deriva il paradosso della perdurante mancanza di gestione centralizzata dei rischi dopo l’istituzione di una valuta unica.

L’assenza di meccanismi di gestione centralizzata dei rischi e del debito ha portato ad un’egemonia tedesca sull’assunzione di decisioni che tuttavia hanno

ripercussioni sulla sorte di tutti i cittadini europei, con esiti quindi di carattere comunque antidemocratico.

Ciò pare mettere in evidenza la necessità di visioni di lungo periodo ed azioni assunte nel corso di un processo decisionale che garantisca un quadro completo di informazioni in base al quale procedere, in modo da garantire in primo luogo una piena consapevolezza sul contesto e gli obiettivi, prima di creare qualcosa di così importante come una zona a moneta unica.

Si può quindi sostenere che l'errore fondamentale commesso da parte dell'Unione europea sia stato quello di avere creato una politica monetaria prima dell'enucleazione di regole affidabili per la gestione dell'euro e della finanza pubbliche connesse. La difficoltà di elaborare tali norme era stata ignorata dalle *elite* di governo al momento dell'istituzione della moneta unica, ma la stessa adesso si ripropone, questa volta con vincoli di tempo stringenti che rendono la crisi estremamente costosa per i cittadini europei.

[La registrazione del convegno è disponibile nell'archivio video della Facoltà di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento, reperibile a partire dalla homepage o, direttamente, all'indirizzo
<http://www.jus.unitn.it/services/arc/2012/0607/home.html>]



Regno Unito (Falkland). Le isole Falkland convocano un referendum per decidere sulla disputa territoriale fra Argentina e Regno Unito

di Renato Ibrido

Il Parlamento della dipendenza d'oltremare delle isole Falkland (Malvinas nella denominazione originale dell'arcipelago) ha indetto per la prima metà del 2013 un referendum per decidere in merito alla disputa territoriale fra Argentina e Regno Unito.

L'iniziativa, che ha ricevuto l'appoggio del Governo britannico, ricalca la medesima soluzione sperimentata nel 2002 in relazione allo *status* territoriale di Gibilterra, la quale, con una maggioranza del 98%, rifiutò di passare sotto la sovranità spagnola.

L'opzione referendaria è stata contestata dal Governo argentino, il quale ha sostenuto l'inapplicabilità, al caso di specie, del diritto di autodeterminazione, in quanto la maggioranza britannica delle isole Malvinas discende non dalle popolazioni native dall'isole, bensì dagli abitanti impiantati in epoche successive dal Regno Unito.

Occorre ricordare che la Costituzione argentina del 1994 dedica alle isole Malvinas una apposita norma costituzionale. La [I disposizione transitoria](#) recita: «La Nazione argentina conferma la propria legittima e imprescrittibile sovranità sulle

Isole Malvinas, Georgia del Sud e Sandwich del Sud e sui relativi spazi marittimi e insulari in quanto costituenti parte integrante del territorio nazionale. Il recupero dei suddetti territori e il pieno esercizio della sovranità nel rispetto dello stile di vita degli abitanti e secondo i principi del diritto internazionale, costituiscono un obiettivo permanente e irrinunciabile del popolo argentino».

Recentemente, il Presidente della Repubblica argentina, Cristina Kirchner, aveva denunciato la contrarietà al diritto internazionale dell'inclusione unilaterale delle isole Malvinas-Falkland nel [Trattato di Lisbona](#) quale "territorio associato" all'Unione europea. Inoltre, con il [decreto di necessità ed urgenza n. 256 del 2010](#), ribattezzato dai mezzi di informazione "decreto Malvinas", il Governo argentino ha subordinato ad una preventiva autorizzazione delle autorità nazionali il transito delle navi tra i porti del territorio continentale dell'Argentina e quelli delle isole Malvinas-Falkland, Georgia del Sud e Sandwich del Sud (sul punto, v. [DPCE online 2-2010](#)).

Il 1° gennaio 2009, il Parlamento di Westminster ha ratificato la nuova Costituzione delle isole Falkland, la quale ha preso il posto del precedente documento costituzionale del 1985 (già oggetto di alcune modifiche nel 1997). L'assetto di governo disegnato dalla Costituzione prevede un Governatore, quale rappresentante della Corona, il quale è nominato dalla Regina su proposta del Ministro degli esteri del Regno Unito; un organo esecutivo, denominato *Executive Council*, presieduto dal Governatore; ed un Parlamento monocamerale, composto da undici membri, il quale può essere sciolto anticipatamente su decisione del Governatore, previa intesa con il Consiglio esecutivo.



Burkina Faso. Modificata la Costituzione

di Elisa Ciardelli

L'11 giugno 2012 l'Assemblea nazionale del Burkina Faso si è pronunciata su una proposta di riforma costituzionale che ha riguardato cinquantasei dei centosettantatré articoli della Costituzione del 1991.

Fra le novità della legge di revisione costituzionale n. 33 del 2012, la quinta dall'approvazione della Costituzione, viene modificato il preambolo, con l'introduzione del richiamo all' «integrità, probità, trasparenza, imparzialità, obbligo di render conto come valori repubblicani ed etici fondanti la vita della nazione», con la promozione dell'eguaglianza di genere (le cui regole devono ora essere fissate con legge, ai sensi dell'art. 101 Cost.) e con il riconoscimento, a livello costituzionale, dei capi tradizionali del Paese come autorità morali depositarie dei costumi e delle tradizioni della società.

Si assiste, anzitutto, al passaggio da un sistema monocamerale ad uno bicamerale (art. 78-80), con la creazione di un Senato composto da rappresentanti delle collettività territoriali, delle autorità tradizionali e religiose, dei patronati, dei lavoratori, dei cittadini del Burkina Faso all'estero e di personalità nominate dal Capo di Stato, eletti per sei anni (diversamente dai deputati, il cui mandato dura cinque anni) a livello regionale dagli eletti locali (i membri della Camera sono invece eletti a suffragio universale diretto).

Per quanto riguarda i requisiti per l'elezione alla carica di Presidente della Repubblica, continua a richiedersi la cittadinanza, ma viene eliminata la necessità di avere genitori a loro volta cittadini e, insieme al limite minimo di età già previsto, si aggiunge un limite massimo di settantacinque anni (art. 38).

In caso di impedimento assoluto o permanente del Presidente della Repubblica, le sue funzioni sono esercitate, fino all'elezione del nuovo Capo dello Stato, dal Presidente del Senato mentre prima delle riforme il compito spettava al Presidente dell'Assemblea nazionale (art. 43, c. 2). La disposizione prevede altresì che le nuove elezioni del Capo di Stato debbano avvenire in un periodo compreso fra i due mesi (sinora bastava un mese) ed i tre mesi (prima due) dall'impedimento e che al Presidente del Senato temporaneamente supplente sia precluso candidarsi alla carica presidenziale (art. 43, c. 3 e 4); lo stesso intervallo di tempo, anche in questo caso ampliato rispetto al passato, viene applicato nell'ipotesi di scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale (art. 60, c. 1).

All'art. 63 è stato introdotto il voto di fiducia nei confronti del Primo ministro: si prevede, infatti, che nei trenta giorni successivi alla sua nomina, questi debba illustrare il programma di governo all'Assemblea nazionale e riceverne l'approvazione da parte della maggioranza assoluta dei membri della camera bassa; nel caso in cui tale maggioranza non venga raggiunta, negli otto giorni successivi al voto il Capo di Stato revoca il Primo ministro e ne nomina un altro.

Tra gli altri aspetti degni di nota, figura la modifica della composizione del *Conseil constitutionnel* (art. 153). La disposizione novellata prevede che dell'organo facciano parte: a) gli ex Capi di Stato, b) 3 magistrati nominati dal Capo dello Stato su proposta del Ministro della giustizia; c) tre membri (di cui almeno un giurista) nominati dal Capo dello Stato; d) tre membri (di cui almeno un giurista) nominati dal Presidente dell'Assemblea nazionale, e) tre membri (di cui almeno un giurista) nominati dal Presidente del Senato. In passato ne facevano parte le categorie di cui alle lettere b), c) e d) ma per queste ultime due non era prevista una quota minima di tecnici del diritto. Come in precedenza, i membri del Consiglio costituzionale, la cui carica è novennale, vengono rinnovati per un terzo ogni tre anni; ovviamente, tale regola non si applica ai giudici che sono tali di diritto per esser stati Capi di Stato. Come in passato, possono adire il *Conseil constitutionnel* il Presidente della Repubblica,

il Primo ministro, i Presidenti delle Camere (ovviamente in precedenza solo quello dell'Assemblea nazionale) e un certo numero di parlamentari (in precedenza un quinto dei deputati, mentre adesso, aumentando il numero dei parlamentari, è stato previsto che sia sufficiente un decimo dei deputati o dei senatori).

Sono inoltre stati previsti un Tribunale dei conflitti, chiamato a regolare i conflitti di competenza fra le giurisdizioni (art. 126-127) e un Consiglio superiore della comunicazione (art. 160.3 e 160.4), autorità amministrativa indipendente di regolamentazione nell'ambito delle comunicazioni pubbliche, con attribuzioni, composizione ed organizzazione definite da una futura legge organica, approvata a maggioranza assoluta dai membri del Parlamento e promulgata dal Capo di Stato previa dichiarazione di costituzionalità da parte del Consiglio costituzionale.

Viene altresì introdotta la figura del "mediatore statale", ossia una sorta di difensore civico nominato dal Presidente della Repubblica, le cui prerogative ed il cui funzionamento verranno successivamente definiti con legge statale, al quale è attribuito il compito di agevolare la conciliazione nelle controversie fra la popolazione e la pubblica amministrazione (art. 160.1 e 160.2).

Infine, è concessa l'amnistia a favore dei Capi di Stato al potere dall'indipendenza del Paese, avvenuta nel 1960, sino ad oggi (art. 168.1); a beneficiare dei provvedimenti di clemenza statale, oltre agli ex- Presidenti Zerbo e Ouédraogo, anche l'attuale presidente Blaise Compaoré, arrivato al potere nell'ex colonia francese nel 1987 dopo un golpe ai danni del precedente Presidente Thomas Sankara.



Cina. Pubblicato il secondo piano nazionale per i diritti umani

di Elena Sorda

L'Ufficio informazioni del Consiglio di Stato cinese ha recentemente pubblicato il [secondo piano nazionale per i diritti umani](#), che dovrà essere messo in atto fra il 2012 e il 2015. Il precedente piano, emesso per il [biennio 2009-2010](#), non è stato, per ammissione delle istituzioni cinesi stesse, pienamente realizzato. Secondo quanto affermato le ragioni di ciò vanno rinvenute in fattori connessi allo sviluppo economico e sociale, nonché naturali, storici e culturali.

Gli obiettivi perseguiti dal piano possono essere ricondotti a due macro categorie: da una parte i diritti alla sussistenza e allo sviluppo (in cui rientrano, per esempio, il diritto al lavoro, all'educazione, alla tutela dell'ambiente o alla previdenza sociale), dall'altra i diritti civili e politici. Rispetto a quest'ultimo settore emerge la volontà di introdurre *standard* di tutela più alti per i condannati alla pena di morte: a tal fine si progetta, da un lato, di riconoscere ai condannati la facoltà di ricorrere in appello presso una giuria popolare, dall'altro di disciplinare lo svolgimento dei processi in base a regole più eque e di pubblicare linee guida esemplificative in modo tale da rendere più facile l'individuazione dei casi in cui comminare la pena di morte.

Un altro ambito in cui si è riscontrata una carenza a livello normativo è la tutela della libertà religiosa, che dovrà essere protetta introducendo un'apposita disciplina.

La formulazione del piano per i diritti umani, per quanto estesa, è in ogni caso poco dettagliata e generica nei contenuti. Si tratta, nella sostanza, di un manifesto programmatico dall'incerta portata vincolante. Si osservi che anche nella formulazione letterale appare poco dettagliata e vaga; così si fa spesso riferimento a un incremento delle tutele «compiuto in vari modi» oppure «venendo incontro alle esigenze di tutti».

Infine particolarmente rilevante è il fatto che la parte finale del documento («Attuazione e controllo») costituisca la parte meno sviluppata del piano – anche se dovrebbe essere una delle più importanti – e abbia un contenuto quanto mai vago. In esso si individuano i responsabili della realizzazione del piano per i diritti umani (ovvero l'Ufficio che ha elaborato il piano stesso, nonché la direzione del Partito Comunista cinese) e si afferma che verranno svolte ricerche e indagini e che si svilupperà la collaborazione con le ONG. Nessuna responsabilità in concreto, né alcuna sanzione è però prevista in caso di mancato adempimento; tantomeno sono individuati in modo netto gli obiettivi minimi da raggiungere.

Di particolare interesse appare il confronto del nuovo piano per i diritti umani con quello precedente, valido per il biennio 2009-2010. Una lettura comparativa dei due documenti mostra quanto il nuovo piano sia privo di riferimenti a convenzioni internazionali, al contrario del precedente che faceva espresso rinvio ai dialoghi «bilaterali» con altri Paesi occidentali e alla cooperazione con le organizzazioni internazionali. Sulla stessa linea si colloca il riferimento al Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, sottoscritto dalla Cina nel 1997, ma non ancora ratificato: nel piano per gli anni 2009-2010 il Patto viene citato, indicando la sua attuazione come uno degli obiettivi da raggiungere, mentre nel piano recentemente approvato questo riferimento è scomparso.

Mentre la stampa cinese ha parole di grande elogio e sostegno per il documento recentemente approvato, sostenendo che la Cina ha dimostrato di dare crescente importanza ai diritti umani e di farsi garante degli stessi, di opinione diversa sono gli attivisti dei diritti umani che hanno mostrato tutto il loro disappunto e le loro perplessità.

In sintesi, è opinione diffusa che il documento cinese sui diritti umani rappresenti parte di una strategia di propaganda del Paese, rivolta soprattutto alle

organizzazioni internazionali e agli investitori esteri, piuttosto che la concretizzazione di un vero piano per la piena democratizzazione dello Stato.



Recensione. Roberto Luís Blanco Valdés, *Los rostros del federalismo*, Madrid, Alianza Editorial, 2012, 402 pp.

di Anna Mastromarino

Il volume di Roberto L. Blanco Valdés non è uno studio *sugli Stati federali*. Esso vuole, ed ha il pregio di, essere uno studio *sullo Stato federale*. Come lo stesso autore ricorda nelle pagine introduttive, infatti, risponde alla necessità di sottoporre ad uno studio dettagliato gli elementi concordemente definiti come caratteristici del modello federale, compiendo, a partire dall'analisi di dodici ordinamenti (Stati Uniti, Canada, Australia, Svizzera, Argentina, Brasile, Messico, Germania, Spagna, Belgio, Austria e Russia), un viaggio nel federalismo inteso nella sua essenza giuridico-costituzionale.

All'opera, dunque, deve essere riconosciuto in primo luogo un carattere *trasversale*, dal momento che, preso atto, sin dal titolo, della natura poliedrica del fenomeno federale e del suo propagarsi (in proposito l'autore parla di «materialización» del federalismo, p. 11), non di meno, non rinuncia ad una visione d'insieme, frutto dell'analisi delle scelte che gli ordinamenti paradigmaticamente presi in considerazione hanno adottato in corrispondenza degli elementi comunemente considerati costitutivi dello Stato federale.

Il libro si compone di sei capitoli, oltre ad una introduzione e ad un epilogo.

Per quanto riguarda il primo ed il secondo capitolo, essi assumono, rispetto all'economia generale dello studio, una funzione propedeutica, essendo dedicati l'uno alla concettualizzazione del termine federalismo, l'altro alla ricostruzione della nascita e del successivo sviluppo, da un punto di vista storico, dello Stato federale in quanto tale. È in questa sede che trovano spazio le riflessioni relative alla classificazione dell'esperienza federale nella letteratura internazionale, quelle riguardanti la genesi aggregativa o disaggregativa degli Stati federali, nonché alcune considerazioni circa il rapporto che intercorre fra democrazia, instabilità di governo e federalismo, con particolare riferimento all'esperienza latino americana.

A partire dal terzo capitolo, l'autore analizza sistematicamente quelli che, a suo parere, rappresentano gli elementi caratterizzanti lo Stato federale.

Si insiste, in primo luogo, sul concetto di pluricostituzionalità e sul conseguente doppio livello di garanzia assicurato dal federalismo rispetto al principio di separazione dei poteri, sia sul piano nazionale che su quello substatale, nonché sulla partecipazione degli enti federati al procedimento di revisione costituzionale, quali momenti ineludibili di tutela della forma federale.

La riflessione sull'esistenza o meno di vincoli costituzionali rispetto all'organizzazione politica delle entità federate permette all'autore di introdurre il quarto capitolo, interamente dedicato allo studio del cosiddetto "impatto federale" rispetto ai poteri dello Stato. Assodata, infatti, l'estrema duttilità del modello federale rispetto alle diverse forme di governo, l'autore ha inteso verificare l'incidenza della formula federale rispetto alle dinamiche del legislativo e dell'esecutivo. Si tratta, invero, di una prospettiva assai poco battuta in dottrina: se, infatti, la riflessione attorno al legame fra legislativo, bicameralismo e federalismo può dirsi ormai un *topos* del diritto comparato, deve essere riconosciuto che assai meno attenzione viene generalmente accordata all'analisi delle ricadute in termini giuridico-politici della scelta federale rispetto al potere esecutivo.

D'altra parte, anche per quanto riguarda il discorso attorno alla seconda Camera nello Stato federale, Roberto Blanco Valdés non pare affatto volersi limitare ad una ricostruzione della copiosa letteratura sul punto. In merito, egli intraprende una personale lettura, ritenendo che il bicameralismo nello Stato federale abbia senso solo in quanto ad uno dei due rami del Parlamento possa attribuirsi carattere

genuinamente territoriale. Da qui l'importanza di individuare quei fattori la cui presenza possa dirsi indispensabile al fine di identificare la natura territoriale di una Camera.

Secondo l'autore il grado di territorialità di un'assemblea sarebbe, innanzitutto, direttamente proporzionale al grado di rappresentanza paritaria assicurato alle singole entità federate e verrebbe garantito dalla previsione di formule di elezione indiretta dei membri da parte delle istituzioni locali. La territorialità, infine, sarebbe determinata dalle modalità di voto dei componenti: preferibilmente "unitario", perché espresso collegialmente dai membri corrispondenti alla medesima circoscrizione territoriale, nonché "determinato", perché legato al vincolo di mandato imperativo (da considerarsi in uno con la designazione dei membri da parte degli organi di governo locali). Il tema è caro all'autore, essendo stato in più occasioni ripreso nella sua opera: la riflessione attorno al tema del bicameralismo nei sistemi decentrati, negli anni, sembra averlo portato, infine, a riconoscere nel solo *Bundesrat* tedesco l'esistenza di una genuina propensione alla rappresentanza territoriale.

Il quinto ed il sesto capitolo costituiscono, secondo le parole dello stesso autore, un corpo unitario e rappresentano le due facce di una stessa medaglia, essendo dedicati l'uno ai criteri di riparto di competenza fra il centro e la periferia, l'altro agli strumenti di cooperazione, con particolare riferimento alle formule intergovernative, settoriali e non, e alle soluzioni di *fiscal federalism*, analizzate, con ragione, nella sede dedicata agli istituti di collaborazione, anche in virtù della loro, più o meno ampia, portata perequativa, ormai consolidata anche negli ordinamenti tradizionalmente più competitivi dal punto di vista dell'organizzazione territoriale.

Di particolare interesse le premesse da cui muove l'autore per affrontare il tema relativo al riparto di competenze, anche alla luce dell'affermarsi, da ultimo, fra gli Stati composti, di formule, le più varie, di decentramento differenziato. Egli è spinto da un sentito bisogno di pulizia semantica, che lo induce verso un non facile esercizio di definizione e di distinzione fra termini quali "diversità", "disomogeneità" e "asimmetria", soventi impiegati, anche dalla dottrina, quali sinonimi.

Ne consegue che secondo Blanco Valdés, con il termine “diversità” dovrà farsi riferimento a quell’insieme di peculiarità demografiche, geografiche ed economiche che caratterizzano un luogo rispetto agli altri, su un piano *de facto*, prima ancora che *de iure*. La “disomogeneità” sarebbe determinata, invece, dalle differenze indotte dall’esercizio delle prerogative proprie dell’autonomia degli enti decentrati. Secondo la tesi proposta, ad essa non corrisponde una alterazione della posizione degli enti substatali dal punto di vista costituzionale, come accade, al contrario, nei casi di asimmetria. Non è esclusa alcuna interazione fra i tre concetti: non di meno è nella presenza di movimenti e forze nazionaliste che il testo riconosce l’origine delle più genuine manifestazioni di asimmetria. Il punto merita attenzione: l’autore torna, pertanto, ad approfondire il tema relativo al rapporto fra federalismo e nazionalismo nell’epilogo, mettendo in luce il legame che unisce la tendenza alla differenziazione rispetto all’esistenza di sacche endemiche di nazionalismo. La corposa serie di esempi presi in esame nel volume, nell’epilogo si riduce emblematicamente a tre soli casi paradigmatici: il Belgio, il Canada e la Spagna.

Con il volume *Los rostros del federalismo*, R Blanco Valdés sembra voler percorrere una strada generalmente poco battuta oggi dalla dottrina: tentare di dare unità alla fenomenologia dello Stato federale. Nelle pagine del libro si avverte, innegabilmente, la piena consapevolezza dell’autore di essere dinnanzi ad un concetto ontologicamente irriducibile *ad unum*, refrattario alle catalogazioni. Non di meno risulta evidente la sua volontà di ricomporre il discorso sui tipi di Stato, superando l’idea che a causa del proliferare di nuovi assetti dello Stato composto si debba rinunciare ad una loro anche minima classificazione, trattando le eccezioni non come accidenti, bensì come elementi strutturali che privano di valore scientifico la teoria relativa alle forme di Stato.

La stessa scelta di affrontare il tema a partire dall’analisi delle più tradizionali categorie dello Stato federale (potere costituzionale, bicameralismo, distribuzione delle competenze, strumenti di cooperazione), piuttosto che da quella dei singoli ordinamenti, è sintomatica del desiderio di raccontare in primo luogo il *federalismo*, passando, solo funzionalmente, attraverso le sue principali epifanie. Nella ricostruzione di Blanco Valdés le diversità cessano di essere fonte di eccezione, per

farsi manifestazione concreta del federalismo, che, non deve essere dimenticato, prima che una formula giuridica dell'organizzazione territoriale, costituisce, in termini astratti, una teoria dello Stato.

D'altra parte, proprio dall'impostazione adottata dall'autore discendono una serie di conseguenze, quasi inevitabili nel momento in cui si desidera dare coerenza ad uno studio il cui oggetto ha natura magmatica. Fra queste deve essere riconosciuto il carattere assertivo dell'opera stessa. Per giungere immediatamente al cuore della questione, per non disperdere la sostanza del libro, l'autore rinuncia alla stesura di una inesauribile rassegna delle diverse teorie sul federalismo e sullo Stato federale. Passa a proporre una sua personale ricostruzione del tema, senza motivarne i presupposti, dedicando più spazio ai contenuti. Neppure per quanto riguarda i paesi presi in considerazione nel corso dell'analisi è fatta menzione dei criteri utilizzati per selezionarli. Blanco Valdés li assume a esempio paradigmatico con la determinatezza di chi ha assunto una decisione ovvia, che come tale non deve essere giustificata.

Il punto merita particolare attenzione.

Va da sé che se la scelta d'includere fra i paesi analizzati ordinamenti quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia... non può che essere accolta nel più generale consenso, qualche perplessità potrebbe invece suscitare l'aver assunto come esempio di Stato federale la Spagna. La dottrina spagnola e quella straniera, infatti, appaiono tutt'altro che concordi nell'annoverare fra gli Stati federali quello spagnolo. Blanco Valdés, al contrario, nel suo libro non pare dubitarne, al punto da ritenere di non dover fondare più di tanto la sua scelta: in questo senso, l'impronta assertiva data all'analisi nel suo complesso sembra agevolarlo.

Non di meno, potrebbe essere lecito domandarsi se una diversa impostazione avrebbe potuto giovare all'impianto generale dell'opera, proprio rispetto a quell'intento di unità che l'autore sembra essersi prefissato. Detto in altre parole, e in un'ottica di falsificazione della teoria proposta, vale la pena interrogarsi al fine di verificare se l'eventuale esclusione della Spagna tra i casi assunti a modello non avrebbe, piuttosto, favorito una lettura più lineare dello Stato federale, contribuendo ad una il più possibile coerente teorizzazione dello Stato federale, ovverossia ad

agevolare il raggiungimento di quello che, sin dall'inizio, pare essere l'obiettivo del libro.

Lo stesso autore sembra essere consapevole dei sacrifici che la sua scelta impone all'opera nel suo complesso. Egli, infatti, in più di una occasione è costretto, suo malgrado, a svilire eccessivamente la portata degli elementi presi in considerazione (come nel caso del potere costituzionale delle entità federate appiattito sulle prerogative statutarie delle comunità autonome spagnole, p. 98) o a sottolineare di volta in volta la distanza che divide l'esperienza spagnola da quella degli altri paesi presi in considerazione (: accade parlando del Senato spagnolo, ritenuto assolutamente non all'altezza delle funzioni di rappresentanza del territorio che è chiamato a svolgere, p. 140).

Nonostante ciò, a fronte dell'indecisione di certa dottrina al momento di procedere alla catalogazione della Spagna fra i tipi di Stato comunemente accolti in letteratura, piuttosto che cedere alla tentazione di fare dell'ordinamento territoriale spagnolo l'ennesima eccezione, Roberto L. Blanco Valdés autorevolmente prende posizione, e lo fa in termini forse non del tutto condivisibili, ma certamente chiari.

E, d'altra parte, in un'ottica latamente giuridica e più politologica, la scelta di Blanco Valdés di includere senz'altro la Spagna fra i modelli federali europei, può essere compresa fino in fondo, se solo si tiene conto della tensione al decentramento che ha caratterizzato lo Stato autonomico spagnolo negli ultimi decenni.

È in virtù di questa considerazione che la scelta di trattare della Spagna in un volume che racconta il federalismo nella sua accezione giuridico-costituzionale non può essere del tutto stigmatizzata, anche a costo di intaccare un po' la coerenza dell'opera, in favore di una sua maggiore completezza.

Coerenza e completezza, dunque, inevitabilmente inversamente proporzionali nell'opera di Blanco Valdés? Non necessariamente. Forse se l'autore avesse approfondito la distinzione tracciata nelle prime pagine fra l'esperienza aggregativa e quella disaggregativa dello Stato federale alcune opacità avrebbero potuto essere superate. Alcuni caratteri propri dell'ordinamento belga e spagnolo segnalati come anomalie (si pensi alla partecipazione indiretta delle entità decentrate ai processi di revisione costituzionale, alla resistenza rispetto alla concessione di potestà

costituzionali o di poteri giurisdizionali agli enti territoriali, all'assenza o scarsa valorizzazione intermini giuridici di un catalogo dei diritti a livello sub statale), avrebbero potuto essere lette anch'esse come minimi comuni denominatori dell'esperienza dissociativa in alternativa a quella associativa, favorendo un'ottica d'insieme, capace di dare al contempo coerenza alla teoria federale e alle diverse manifestazioni dello Stato federale, anche quelle *in fieri*, come nel caso della Spagna.