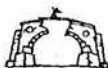


# IL PONTE

Rivista di politica economia e cultura fondata da Piero Calamandrei

Anno LXVI n. 11



novembre 2010

## FUORI QUOTA

*Un padre e una madre per milioni di persone* (Luca Baiada), 5 - *Un vago profumo di Alitalia* (Luca Baiada), 6 - *Stampa libera e metodi da dandy* (Daniela Gaudenzi), 7 - *L'Europa e la Cina* (Vincenzo Accattatis), 9 - *Resistenze e desistenze* (Stefano Lanuzza), 11.

## AGENDA POLITICA

- 14 GIANCARLO SCARPARI, *Diritti di libertà e diritti sociali*  
19 LUCA MICHELINI, *Opposizioni cercasi*  
24 MASSIMO JASONNI E ANTONIO SANTONI RUGIU, *La riforma inesistente*  
28 TIZIANO RAFFAELLI, *Pensiamo la diminuzione. Il nichilismo nell'ambientalismo scientifico*  
33 LUCA BAIADA, *Sakineh messa a nudo*  
41 VINCENZO ACCATTATIS E GIANFRANCO VIGLIETTA, *Unione europea: principi, valori e diritti*

## AGENDA ECONOMICA

- 48 FRANCESCO LO GIUDICE, *Sette ragioni per avere fiducia sul futuro del Mezzogiorno d'Italia*

**MEMORIA COME DOMANI**

- 54 CARLO CARLUCCI, *Il partigiano rivisitato*  
59 LUIGI PASELLI, *Spagna 1936: il corrispondente yankee del «Corriere della sera»*  
67 SALVATORE CINGARI, *Aldo Capitini e l'Università per stranieri di Perugia*

**LA COOPERAZIONE**

- 81 SARA GUIDELLI E ANDREA PASSONI, *Cooperative del sapere. Il caso di Inlacoop*  
88 OLMO GAZZARRI, *La promozione cooperativa per contrastare la crisi del manifatturiero*  
92 FABIO GIOVAGNOLI, *La Cgil toscana e le cooperative di produzione e lavoro*

**SGUARDI**

- 97 MANFRED GIAMPIETRO, *Somewhere*

**IMBARCO IMMEDIATO**

- 103 MARIO LUCIO GENGHINI, *La strategia dell'eccesso*  
110 LUCA ARNAUDO, *Libri di silicio, libri di cartone*  
114 LUCA LENZINI, *«Spettri» di Mario Soldati*  
118 SERGIO D'AMARO, *Dai Beatles a «Baaria». Quel che resta della baby boom generation*

*Un ricordo*

- 123 PIETRO SCARPELLINI, *Archeologia alla moda*

## UNIONE EUROPEA: PRINCIPI, VALORI E DIRITTI

La bocciatura del Trattato costituzionale per opera di Francia e Olanda, e la scelta di abbandonare l'idea di un unico testo a carattere costituzionale per procedere alla revisione dei trattati Ue e sul funzionamento dell'Unione, non sono prive di conseguenze.

Ancorché larga parte delle disposizioni del trattato costituzionale siano state inserite nei trattati riformati, la soppressione di un testo unico a carattere costituzionale (e di ogni riferimento ai termini «Costituzione» e «costituzionale») pone sullo stesso piano, dal punto di vista della gerarchia delle fonti, tutte le disposizioni contenute nel Tue, nel Tdue (oltre ai 37 protocolli e due allegati) e nella Carta dei diritti fondamentali richiamata dall'art. 6 del Tue. È pertanto chiaro che:

1) non si tratta in alcun modo di testi a carattere costituzionale, ma di normali trattati; in sostanza un *maquillage* di trattati precedenti, nei quali si è prestata estrema cura (mediante la soppressione anche di simboli, bandiera e altro) al fine di evitare che l'Unione assumesse caratteri statuali;

2) la comprensione e conoscenza dei due trattati e degli allegati – considerate la lunghezza e la complessità – restano precluse ai cittadini europei non specialisti in materie giuridiche, in ciò contraddicendo l'esigenza espressa nel documento di Laeken.

Qui ci occupiamo dei principi fondamentali, dei valori e dei diritti che, sulla base dei trattati riformati, regolano l'Unione.

### *I principi di competenza, di sussidiarietà, di proporzionalità*

*Principio di competenza.* È il principio *fondamentale*, perché esprime il concetto che gli Stati membri dell'Unione europea sono sovrani e restano sovrani, mentre l'Unione europea ha solo le competenze che gli Stati le attribuiscono. I trattati scaturiti dal Trattato di Li-

sbona hanno ribadito tale principio: artt. 1, 4, 5 del Trattato sull'Unione europea (Tue)<sup>1</sup>.

L'Unione agisce, quindi, solo nei limiti delle sue competenze: non deve fare invasioni di campo ai danni degli Stati sovrani. La sovranità appartiene agli Stati. E il principio fondante dell'Unione è, dunque, quello di competenza o attribuzione (art. 3 ultima parte, art. 5 comma 2 Tue). Accanto a esso si collocano i seguenti altri due principi.

*Principio di sussidiarietà.* «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi [...] non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono [...] essere conseguiti meglio a livello di Unione» (art. 5/3 Tue).

Peraltro lo stesso comma esprime il timore degli Stati contraenti che l'Unione possa sconfinare dalle competenze a essa attribuite: si prevede, infatti, che ogni progetto di atto legislativo europeo debba essere motivato con riferimento al principio di sussidiarietà e proporzionalità che lo legittima, e accompagnato da una scheda, perché possa esserne valutato il rispetto. È poi previsto anche un controllo politico, per iniziativa dei parlamenti nazionali, e un controllo giudiziario, promosso dagli Stati membri mediante ricorso per violazione. Tale principio si traduce in questa indicazione di fondo: le istituzioni europee si preoccupano della vittoriosa competizione delle multinazionali europee nel mondo, mentre gli Stati e le comunità locali non solo devono occuparsi dei problemi delle popolazioni (come possono), ma preoccuparsi anche di dare una mano perché la competizione delle multinazionali europee nel mondo abbia successo.

*Principio di proporzionalità.* È stabilito che «in virtù del principio di proporzionalità il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati» (art. 5/4 Tue). C'è poi il protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: «ciascuna istituzione vigila in modo continuo sul rispetto dei principi [...]».

### *Principio giurisprudenziale di supremazia*

Il principio di supremazia ha origine giurisprudenziale e non è stato inserito direttamente nei due trattati di Roma e di Maastricht

<sup>1</sup> Art. 4: «qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati». Art. 5: l'Unione «agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati».

modificati dal Trattato di Lisbona<sup>2</sup>, e il suo mancato inserimento evidenzia l'opzione per un trattato dal «tono dimesso»<sup>3</sup>. Nella Dichiarazione 17, allegata al Trattato di Lisbona, si richiama la «giurisprudenza costante della Corte di giustizia», secondo cui i trattati e il diritto dell'Unione «prevalgono sul diritto degli Stati membri».

Tuttavia, già in passato si è posto un grave problema: in forza del principio giurisprudenziale di supremazia i giudici nazionali devono disapplicare anche la Costituzione, ma fino a quale punto la devono, e la possono, disapplicare?

Il problema è stato da noi già affrontato<sup>4</sup>. Occorre solo verificare se, a trattati europei finalmente sistematizzati, valgano ancora le conclusioni cui eravamo giunti. Ebbene, valgono ancora, valgono viepiù. Il primato del diritto europeo si ferma davanti ai principi fondamentali delle Costituzioni degli Stati membri. È un primo limite, da tenere ben fermo. Il secondo limite è il seguente: se fosse stato incluso nei trattati (non è mai stato incluso in precedenti trattati), il principio di supremazia avrebbe avuto la massima estensione, ma, appunto, precisamente non lo è stato.

Conclusione: il principio del «libero mercato» non è in grado di travolgere i principi sociali contenuti nelle Costituzioni nazionali. Il principio espresso dall'art. 3 capoverso della Costituzione italiana, in ambito nazionale resta stabile e in piedi, come lo resta l'art. 36.

I giudici devono usare i nuovi poteri nel senso di espandere, in campo nazionale, le indicazioni sociali che discendono dai principi costituzionali nazionali<sup>5</sup>.

Ulteriore riflessione: la normativa europea prevale su quella nazionale solo se le istituzioni europee si mantengono nell'ambito delle loro competenze. Si pone, quindi, il problema di stabilire chi ha la competenza di decidere in materia di competenza: la Corte europea, oppure le Corti costituzionali dei vari Stati? Risposta: le Corti costituzionali dei vari Stati. Su tali questioni è intervenuta l'importante sentenza del 30 giugno 2009 della Corte costituzionale tedesca.

### *Valori e diritti. I diritti sociali*

Il preambolo del Tue, che non ha valore vincolante, ma è pur sempre qualcosa di più di una mera dichiarazione di intenti – se è vero

<sup>2</sup> Riprendiamo e sviluppiamo V. Accattatis e G. Viglietta, *La Corte di giustizia europea e il principio di supremazia*, «Il Ponte», n. 3, marzo 2008.

<sup>3</sup> M. Fragola, *Il trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 32 ss.

<sup>4</sup> V. Accattatis e G. Viglietta, *La Corte di giustizia europea e il principio di supremazia cit.*

<sup>5</sup> R. Greco, *Giurisdizione e diritti nella crisi della legalità costituzionale*, S. Mattone, *Il ruolo della giurisdizione nell'attuale crisi istituzionale e sociale*, «Il Ponte», n. 9, settembre 2009.

che in passato la Corte di Giustizia ha fatto riferimento al preambolo del trattato istitutivo della Comunità per ricavarne il Principio di supremazia –, cita alla rinfusa principi, diritti finalità e obiettivi: libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché dello Stato di diritto, diritti sociali definiti dalla Carta sociale europea del 1961 e dalla carta Comunitaria del 1989, principio di sussidiarietà, principio dello sviluppo sostenibile. Certo, sarà difficile trarre conseguenze giuridiche da tale confusione di concetti.

Il Tue, invece, all'art. 2, indica come valori fondanti dell'Unione il rispetto della dignità umana, la libertà, la democrazia, l'uguaglianza, lo Stato di diritto, il rispetto dei diritti umani (compresi quelli appartenenti alle minoranze). Nell'ultima parte, sempre dello stesso art. 2, si dichiarano questi «valori» comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

Ma tali «valori» non sono affatto concetti univoci qualificabili come doveri dell'Unione e diritti dei cittadini degli Stati membri, trattandosi di concetti (democrazia, Stato di diritto, pluralismo ...) che contemplano molteplici accezioni e gradazioni.

Eppure, nelle intenzioni dei riformatori del Tue, l'elenco ha un rilievo giuridico importante: in base all'art. 49, il rispetto di tali «valori» e l'impegno a promuoverli sono la condizione per l'ammissione di uno Stato nell'Unione, e a norma dell'art. 7 – la grave violazione può comportare sanzioni quali la sospensione dai diritti di partecipazione e di voto. Tuttavia, per la verità, l'ingresso di paesi quali le Repubbliche baltiche, in cui le minoranze russofone sono private di numerosi diritti, nonché l'ingresso di paesi dell'Est, in cui le minoranze rom sono violentemente private di diritti, chiariscono che l'elenco dei valori ha un significato relativo e le qualificazioni di termini come democrazia, Stato di diritto, uguaglianza deve essere interpretata alla luce di altre disposizioni del trattato, quali quelle dell'art. 3, che include la libera circolazione delle persone e il diritto d'asilo, ma al terzo comma parla del mercato interno, e di sviluppo sostenibile (più correttamente indicato come obiettivo, e non principio, come nel preambolo) «basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia di mercato fortemente competitiva».

Dunque «democrazia» significa *democrazia liberale*, in cui la forte *competitività*, pur compresente con i termini di economia sociale e degli obiettivi della piena occupazione, del progresso sociale e del miglioramento della qualità dell'ambiente (art. 3 Tue), sembra però

il *principio prevalente*, se è vero che, rispetto al trattato costituzionale, si è eliminata l'affermazione per cui «il mercato interno [...] comprende un sistema che assicura che la concorrenza non sia falsata», mentre resta affidata, però, alla competenza esclusiva dell'Unione la «definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno» ( art 3 par. 1 lett. b Tfu).

Nel testo dei trattati non c'è nessuna garanzia contro le delocalizzazioni e sui ritmi di lavoro. Anche le altre enunciazioni di carattere sociale – quali lo sviluppo sostenibile, l'economia sociale di mercato, la piena occupazione – restano allo stato proclamaioni prive di strumenti di attuazione. È perciò che bisogna rifarsi alla Carta di Nizza per trovare l'indicazione di principi che tutelino i diritti sociali, e in particolare al Titolo IV, intestato al valore della solidarietà, che riconosce il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'impresa, il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi anche a livello europeo e di ricorrere ad azioni collettive, incluso lo sciopero, il diritto alla tutela contro i licenziamenti ingiustificati, e il diritto di lavorare in condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose; il divieto di lavoro minorile in età di obbligo scolastico (artt. 27-32).

Ma, in generale, il rispetto dei diritti indicati nella Carta, ancorché meglio garantito rispetto alla fase in cui la tutela era assicurata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – con operazioni ermeneutiche coraggiose, quando la Carta non aveva ancora un valore giuridicamente vincolante –, incontra tuttora dei limiti invalicabili: obbliga l'Unione e le sue articolazioni, e gli Stati membri, solo quando attuino il diritto dell'Unione, perché, come chiarito dalle disposizioni generali della stessa Carta, «le disposizioni si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione» (art. 51 della Carta).

Le norme interpretative della Carta denunciano il disagio dell'incorporazione: non attribuiscono alla Corte di giustizia poteri ulteriori rispetto a quelli già posseduti. In altri termini, i poteri della Corte non vengono estesi, la Corte deve attenersi ai principi generali e, ovviamente, deve interpretare le norme in via sistematica. Il principio di proporzionalità domina l'art. 52: fra i principi enunciati nella Carta e quelli enunciati nella prima e nella terza parte del trattato prevalgono i principi enunciati nella prima e nella terza parte. Testuale: «i diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali i trattati prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti dagli stessi definiti».

La stessa incertezza si osserva in relazione ai rapporti con la Con-

venzione europea dei Diritti dell'Uomo: a norma dell'art. 6 n. 2 Tue l'Unione in quanto tale aderisce alla Convenzione (essendo titolare di personalità giuridica internazionale), ma l'adesione non amplia le competenze dell'Unione, e i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione e risultanti dalle tradizioni comuni agli Stati membri fanno parte del diritto dell'Unione solo quali principi fondamentali.

Inoltre, alla Carta sono allegate le spiegazioni elaborate e aggiornate dal *presidium* della Convenzione europea, aventi valore interpretativo: ebbene, in materia dei diritti sociali previsti dagli artt. 27-34 le spiegazioni confermano che tali diritti si applicano alle condizioni previste dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni nazionali.

Infine, i diritti previsti dalla Carta e da altre disposizioni dei trattati si applicano secondo queste ultime; gli stessi diritti non hanno valore assoluto, ma sono interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali degli Stati membri. I principi indicati nella Carta e diversi dai diritti hanno mero valore interpretativo. E la Carta si applica al Regno Unito, alla Polonia e alla Repubblica ceca *nei limiti* degli *opt-outs* («esenzioni»), con precisazioni quasi ossessive: «la Carta non estende la competenza della Corte di giustizia o di qualunque organo giurisdizionale [...]». In particolare e per evitare dubbi [...].

Del resto, in nome del principio dell'economia sociale fortemente competitiva, condizioni eque, giuste e dignitose hanno consentito che gli operai della Fiat polacca lavorassero per 48 ore settimanali, su tre turni, per poco più di Euro 500 mensili, e in altri paesi dell'Est europeo le retribuzioni sono ancora inferiori.

In conclusione, mancando una Costituzione e anche un embrione di Stato federale, il diritto dell'Unione, da un lato, non ha potuto soppiantare quello degli Stati membri in materia non attribuite all'Unione; dall'altro, è da constatare che il centro motore delle attribuzioni reca la matrice originaria della disciplina di un mercato interno (per giunta, nelle aspirazioni) fortemente competitivo, e non contiene (né poteva contenere) norme, come l'art. 36 della Costituzione italiana sulla retribuzione sufficiente, che presuppongano limiti al mercato della forza lavoro e, per un'effettiva applicazione, uno sviluppo di dinamiche sociali e un livello di sindacalizzazione al momento assenti a livello di Unione (e purtroppo in regresso anche in Italia, in epoca di crisi).

«Per molti europei» – scrive l'«Economist» – «la libertà di movimento della forza-lavoro è il più utile strumento che l'Unione europea abbia offerto», ma – osserva – non tutti la pensano a questo modo<sup>6</sup>. Alcuni inseguono sogni di Europa sociale che, se mai, vanno

<sup>6</sup> L'«Economist» continua a puntare sulle «quattro libertà» economiche e sostanzia-



realizzati nei singoli Stati, secondo il principio di sussidiarietà. L'Unione in quanto tale può intervenire solo in ultima istanza, in casi di disastro, come recentemente ha fatto con la Grecia<sup>7</sup>.

### *Libertà, prosperità, uguaglianza, solidarietà*

Gli altri diritti elencati nella Carta sono quelli tipici delle democrazie liberali "classiche". Nella Carta dei diritti la libertà occupa il Titolo II. Il primo è occupato dalla dignità, cioè dal valore della persona umana, ma di questo si occupa ancor più il preambolo della Carta dei diritti.

La Carta tratta della libertà più o meno come fa la Costituzione italiana: libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, di informazione, di riunione, di associazione; libertà delle scienze e delle arti; diritto di lavorare (non diritto di avere un lavoro, diritto sociale), «libertà di cercare un lavoro»; libertà d'impresa; diritto di proprietà – menzione superflua.

Nella Carta dei diritti l'uguaglianza occupa il Titolo III: uguaglianza davanti alla legge, non eguaglianza sostanziale – a differenza dell'art. 3 della Costituzione italiana –, e parità uomo-donna, diritti dei minori, degli anziani, dei disabili.

Per definizione, le società capitalistiche sono società di diseguali. Questo la Carta di Nizza non lo dice, e non può dirlo. Nessuna norma è paragonabile all'art. 3 capoverso della Costituzione italiana: riconoscimento delle disuguaglianze di fatto e impegno della Repubblica (quindi anche dei giudici) per superarle.

VINCENZO ACCATTATIS E GIANFRANCO VIGLIETTA

li: libertà di movimento dei beni, della forza-lavoro, dei capitali, dei servizi. Cfr. *Freedom fried*, «The Economist», 11.02.2006; *Staring into the abyss*, «The Economist», 10.07.2010; *Calling time on progress*, «The Economist», 17.07.2010.

<sup>7</sup> Art. 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «l'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone» per «prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio [...] in caso di calamità naturale o provocata dall'uomo».