

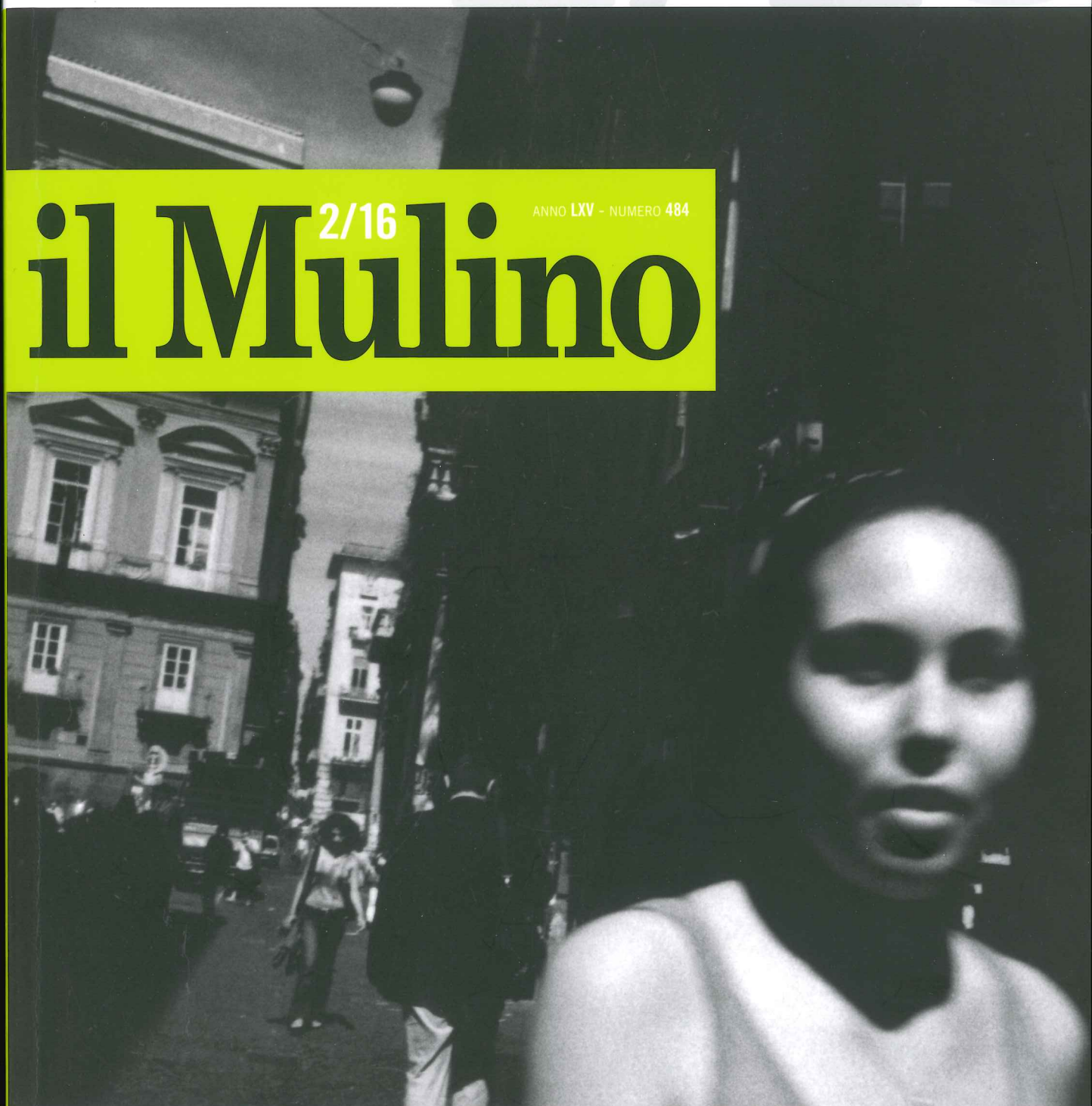
città al voto

2/16

**il Mulino**

2/16

ANNO LXV - NUMERO 484



RIVISTA BIMESTRALE DI CULTURA E DI POLITICA



# il Mulino

# 2/16

BOLOGNA, ANNO LXV - NUMERO 484

---

**193** editoriale

---

**196** ENZO PACE  
*Elmetti e turbanti. La domanda di democrazia nel mondo musulmano*

## la finestra sul mondo

---

**214** MASSIMO CAMPANINI  
*L'Isis nel contesto geopolitico e ideologico del Medioriente*

---

**222** MARINA CALCULI e FRANCESCO STRAZZARI  
*L'Isis, molta guerra, poco Stato*

---

**231** ANTONIO MUTTI  
*Migrazioni e sicurezza*

---

**240** LORIS ZANATTA  
*Un papa peronista?*

## il caso italiano

---

**250** GIANPIERO DALLA ZUANNA  
*Immigrazione e mercato del lavoro in Italia*

---

**259** LORENZO BANDERA, CHIARA LODI RIZZINI e FRANCA MAINO  
*La povertà alimentare*

---

**268** CECILIA MANZO e FRANCESCO RAMELLA  
*I nuovi artigiani digitali*

---

**276** MONIA AZZALINI e CLAUDIA PADOVANI  
*Informazione ed eguaglianza di genere*

## città al voto

---

**285** LUCA VERZICHELLI  
*Eleggere sindaci e ritrovare la politica*

---

**294** GIUSEPPE BERTA  
*Torino, una città in cerca di conferme*

---

**301** GIORGIO BIGATTI  
*Milano, una città plurale*

---

**309** FAUSTO ANDERLINI  
*Bologna, una città vaga*

---

**318** MATTIA DILETTI  
*Roma, una città senza vocazione*

---

**327** ENRICA MORLICCHIO ed ENRICO  
REBEGGIANI  
*Napoli, una città normale*

---

**in Europa**

---

**338** ROMANO FERRARI ZUMBINI  
*L'Europa fra luogo e non-luogo*

---

**346** CARLO CARBONI  
*Lavoro ed evoluzione tecnologica*

---

**macinalibro**

---

**355** Paul Corner, *Italia fascista.*  
*Politica e opinione popolare sotto*  
*la dittatura* [MARIUCCIA SALVATI]

---

**idee**

---

**359** FRANCO GALLO  
*L'incerta sorte del federalismo fiscale*

---

**estemporanea**

---

**371** CARLO TRIGILIA  
*Un sociologo tra ricerca e politica*

---

**377** taccuino

# L'Europa fra luogo e non-luogo

La proprietà vincola – *Eigentum verpflichtet* – è l'articolo più elegante (153, ultimo comma) della Costituzione di Weimar del 1919 e senz'altro uno fra i più densi nell'ampio spettro della storia costituzionale europea. Trasportando quella tacitiana icasticità a una dimensione contemporanea – alla luce della lettera del premier Cameron al presidente Tusk del 10 novembre 2015 e del *rule of law framework* avviato il 13 gennaio nei confronti della Polonia – verrebbe da chiedersi: «Esser europei vincola?».

Per rispondere, bisognerebbe chiarire preliminarmente se si avverta l'orgoglio di esser europei. L'orgoglio, e non solo il banale piacere di vivere in una certa opulenza; l'orgoglio di avere, ad esempio, J.S. Bach e Caravaggio nell'albero genealogico. Se non si avverte quell'orgoglio, l'Europa diviene semplicemente una zona del pensiero che metabolizza tutto, purché non siano messe in discussione le categorie-base del benessere superficiale, come la certezza di poter assistere davanti a uno schermo HD alla finale di calcio della Champions League.

Se invece si avverte quell'orgoglio, allora sì, il sentirsi europei vincola, e in tal caso l'ordine di riflessioni s'inerpica, esigendo la risposta ad alcune domande e qualche presa di posizione sul valore e sull'identità europea, oggi, in Europa.

Quali sono oggi i valori dei quali noi europei possiamo e dobbiamo dichiararci orgogliosi? In altre parole, come si definisce l'Europa? Se gli antropologi (per tutti, Marc Augé) definiscono «luogo» uno spazio identitario, relazionale, storico – e quindi «non-luogo» diviene lo spazio (come un aeroporto) che non può definirsi identitario, né relazionale, né storico – che luogo vuole essere l'Europa? «Un» non-luogo, dopo che per secoli è stato «il» luogo?

L'Europa è un'isola di benessere, sorta anche per atti crudeli, ma pure per la genialità di tanti e per la forza umile di ignoti protagonisti. Ha elaborato nei secoli una tavola di valori condivisi: dalle categorie penalistiche dei razionalisti tedeschi (Pufendorf e Thomasius: dall'idea di pena medicinale a quella di

medico sociale) al lungo cammino delle compilazioni e consolidazioni che hanno permesso a Domat e Pothier di ergersi a nonno e papà del codice civile (la graniticità di quel codice e la monumentalità del contratto); dal costituzionalismo inglese alla solidità del mondo contadino (la stretta di mano come sinallagma). Tutti contributi che hanno edificato un mondo saldo, sicuro di sé, forse chiuso.

«Morire per Danzica» fu nel 1939 una scelta di campo tragica, sì, ma una presa di posizione chiara e responsabile in nome dei valori secolari della cultura europea, anche giuridica, e in primo luogo costituzionalistica e penalistica (basti ricordare come, nel '35, il regime nazista aveva riscritto il paragrafo 2 del codice penale, ribaltando in nome del *Volkgeist* il principio di legalità e introducendo il *nulla lege, sine poena*).

Con l'ultimo dopoguerra l'Europa ha maturato al contrario una forte

*Quali sono oggi i valori  
dei quali noi europei  
possiamo e dobbiamo  
dichiararci orgogliosi?*

vocazione inclusiva, ha elaborato un'attitudine ad accettare il diverso da sé come espressione di una interiore maturità. Ciò l'ha resa aperta. Secondo taluni fin troppo aperta. Ma le pressioni centrifughe che minano in questi mesi la costruzione europea non possono esser liquidate genericamente come sottocultura populista, né

essere collocate sbrigativamente sotto il tappeto: il principio di realtà impone una riflessione, uno sguardo sulla bussola durante la navigazione.

Il principio di realtà presuppone ovviamente che sia chiara la destinazione finale. Fuor di metafora: non possono esser le tappe intermedie (il diffuso benessere sociale ed economico, ad esempio le settimane bianche, le vacanze esotiche, i supermercati pieni) a determinare la rotta. La destinazione finale non può che manifestarsi attraverso il contenuto culturale che l'Europa vuole esprimere e rappresentare.

Affrontare il problema dell'identità europea, peraltro, pone quello del limite – uno dei quali, con consueto pragmatismo, evocato da Cameron in tema di sovranità – e della responsabilità verso la propria storia, unica e prestigiosa, vale a dire, in primo luogo, verso i valori irrinunciabili della propria tradizione culturale.

Atteso che l'inclusione è un valore, perché esprime una matura accettazione del «diverso da sé», occorre comunque domandarsi quale contenuto abbia il «sé» dell'Europa. Volenti o nolenti ci si deve cioè porre la domanda del limite, di quel limite oltre il quale l'inclusione diviene esclusione del sé, l'abrogazione di sé. Il rischio risiede in ciò, che la nobile categoria dell'inclusione porti inconsapevolmente ad accettare, a metabolizzare tutto, pur di evi-

tare un confronto con rispettive assunzioni di responsabilità.

Non è un caso se il problema del «limite» della costruzione europea – in contrapposizione a un'idea ontologicamente politica di Europa – è diventato un *Leitmotiv* della riflessione sul futuro dell'Unione, soprattutto oltremarina (ad esempio, sarà interessante, sul tema, leggere *The End of the Eurocrats' Dream*, prossimamente in uscita per Cambridge University Press).

L'aver innalzato a sistema il metodo del compromesso – spesso al fine di evitare scomode domande e scomodissime risposte – ha certo favorito una sempre maggiore integrazione, ma ha altresì aumentato esponenzialmente la ricerca di convergenze, di compromessi e di voluta equivocità elegantemente celata da abili piroette linguistiche.

L'intuizione politica come momento decisionale supremo dell'ordinamento si è vieppiù dissolta. La potestà legislativa non ha più assunto a parametro una ricerca valoriale, ma solo ed esclusivamente il rafforzamento del Pil. Questo fenomeno ha determinato un vuoto di scelte nette e uno sfuocarsi del profilo di responsabilità.

La ricchezza della storia culturale europea ha determinato una non sempre agevole osmosi fra identità comunitaria e identità nazionale, generando così il fenomeno delle sovrapposizioni,

sia normative, sia istituzionali, tra Stati ed Europa. Le sovrapposizioni, «brillante» scorciatoia per aggirare scelte talora ineludibili, rappresentano oggi per l'Europa il primo problema da superare per raggiungere un'Unione più matura e consapevole di sé, e al contempo sfuggire alle derive populiste che ne minano sempre più spesso la credibilità istituzionale.

Infatti, tanto più perniciose sono le sovrapposizioni di organismi e di norme, quanto più incidono sui costi delle istituzioni, non favorendo certo un moto d'affetto dei cittadini (e situazione della quale non può darsi la colpa ai cittadini stessi, che esprimono *bon gré mal gré* il parametro ultimo di una costruzione che si definisce democratica).

Come giustificare, in un'ottica di *spending review*, la sede mobile del Parlamento europeo, che si riunisce sia a Bruxelles sia a Strasburgo, con relativa duplicazione dei costi, già elevati? Notoriamente, tale decisione discende da una non-scelta, maturata agli inizi della costruzione europea. Quella della sede del Parlamento europeo è stata la proto-sovrapposizione, seguita da una serie infinita di altre, meno appariscenti ma ancor più perniciose.

Sotto il profilo dell'analisi giuridi-

*Volenti o nolenti, ci si deve domandare oltre quale limite l'inclusione diviene esclusione del sé*

ca, distinguiamo fra sovrapposizioni (*overlappings*) di *a*) istituzioni e *b*) norme.

Si tralascerà, in questa sede, una disamina delle sovrapposizioni istituzionali, che comunque scuotono le categorie del costituzionalismo contemporaneo. I casi concreti sono molteplici: si pensi alle sovrapposizioni fra *authorities* nazionali ed europee, nella materia antitrust (Commissione/Agcm) come nel campo della tutela della privacy (Autorità garante per la protezione dei dati personali/Ga-

*Non solo sovrapposizioni tra norme nazionali ed europee, ma contraddizioni tra norme europee*

garante europeo della protezione dei dati – Edps); in quello delle telecomunicazioni (Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione, Enisa/Agcom) come in quello dei mercati bancari e finanziari, dove addirittura si assiste a un «doppio» livello di sovrapposizione, fra enti europei non meno che fra questi e quelli nazionali (Eba-Esma/Bce/Autorità degli Stati membri). Quanto alla sovrapposizione di norme tra livelli di governo europeo e nazionale, su di essa è necessario soffermarsi con maggiore ampiezza: spiccano infatti, e *plurimis*, i casi che l'esperienza applicativa ha portato alla luce recentemente nel campo delle crisi bancarie (materia che si impone perché questo settore è il teatro degli interventi più incisivi

e ambiziosi del «normatore diffuso» europeo).

Dalle peculiarità concrete dell'applicazione che – come tutti sanno – è stata recentemente data in Italia alla «nuova», complessa disciplina sulla *banking resolution* (fresca di recepimento coi d.lgs. nn. 180 e 181 del 2015), emergono persino contraddizioni tra diversi strati di norme europee affastellati sulla stessa materia.

Ad esempio, è stato notato che la direttiva 2014/49/Eu sugli schemi di garanzia dei depositi (cosiddetto Dds, Deposit Guarantee Scheme) prevede che i fondi come il nostro Fitd (Fondo interbancario di tutela dei depositi) possano intervenire anche in casi diversi dal solo rimborso dei depositanti «tutelati»: oltre a lasciare indenni i correntisti e i depositanti entro il tetto dei 100.000 euro, i fondi potrebbero anche essere usati per offrire «misure alternative volte a evitare il fallimento di un ente creditizio». *So far so good*, se non fosse che, dall'altro lato, la ormai famigerata direttiva 2014/59/Eu cosiddetta Brrd (Banking Recovery and Resolution Directive) annovera (art. 34, comma 4, lett. *d*) la circostanza che «l'ente (creditizio) necessiti di un sostegno pubblico straordinario» fra quelle in cui esso deve considerarsi «in dissesto o a rischio di dissesto» (presupposto che, a sua volta, in presenza di un interesse pubblico, fa scattare la risoluzione).

Ai sensi della normativa europea

in vigore, cioè, il Fondo di garanzia dei depositi potrebbe intervenire per evitare il dissesto di una banca (direttiva Dgs), ma se d'altronde intervenisse, sarebbe inverata la condizione di dissesto o rischio di dissesto della banca stessa, che di necessità conduce alla *resolution* e quindi al (pesante) coinvolgimento di quei creditori privati che invece sarebbero stati sollevati da un intervento della mano pubblica. Pubblica, si badi, fino a un certo punto, poiché, giova ricordare, i fondi di garanzia dei depositi sono in realtà alimentati da contribuzioni obbligatorie delle banche private; il diritto europeo li qualifica come dotati di natura pubblicistica poiché la loro gestione è affidata alle autorità pubbliche e per l'obbligatorietà della loro costituzione e dei contributi che vanno a essi versati. Con calzante ironia questa situazione è stata paragonata a quella del «paradosso del Comma 22» (F. Ninfolo su «MF - Milano Finanza», 29.12.2015). Notoriamente, questa è la norma di regolamento militare (di fantasia) che dà il titolo al romanzo *Catch-22* dello scrittore americano Joseph Heller (1961), secondo la quale «chi è pazzo può chiedere di essere esentato dalle missioni di volo, ma chi chiede di essere esentato dalle missioni di volo non è pazzo...».

Il normatore europeo – non è dato sapere con quanta consape-

volezza – con una mano concede, con l'altra toglie: ed è in questo passaggio il nodo delle sovrapposizioni e del dissolvente principio di responsabilità. Gettando lo sguardo al di là dei pur eclatanti singoli casi di contraddizione e sovrapposizione «fra singole disposizioni normative», la materia delle crisi bancarie offre anche esempi molto più vasti di contraddizione «fra principi animatori di plessi normativi». E a questo punto sovviene la nostalgia della romanistica *actio finium regundorum*, l'azione di delimitazione dei confini («fin qui, io; da qui, tu»). Insomma, nostalgia verso le assunzioni di responsabilità che presuppongono una chiara identità di sé.

La litania recita «ce lo chiede l'Europa». Ma chi opera in concreto le scelte politiche e chi le subisce nel meccanismo legiferante? Dove sono la progettualità politica intesa come visione d'insieme, il valere del diritto come valore (per dirla con Nicolò Lipari)?

Ancora in materia di banche: da un lato (con le direttive Crd – Capital Requirements Directives – I, II, III, più di recente IV, ora si parla della V; ma anche, di fatto, con l'introduzione del Single Supervisory Mechanism, Ssm), si chiede alle banche di avere patrimoni sempre più solidi, ossia di fare sempre più raccolta di strumenti finanziari per esse «sicuri». In questo caso si tratta di strumenti che spesso – come necessario risolto



della «sicurezza» per chi li emette – sono in potenza maggiormente rischiosi per chi li sottoscrive, ossia gli investitori: si pensi (per rimanere a ipotesi semplicissime) alle azioni, capitale di rischio «puro» per l'azionista e al contempo *optimum optandum* in termini di solidità patrimoniale per la società. Dall'altro lato, però, si fanno scelte allocative – quindi politiche – come quella incarnata dal meccanismo del *bail-in*, rispondenti al principio per cui «le perdite devono essere sofferte da coloro che hanno interessi nella banca», ossia – appunto – gli investitori.

Anche qui, si intravede un'incoerenza fondamentale. Si può addossare agli investitori (e, scelta

*In nome di quali opzioni nasce questa martellante iniziativa legislativa, e chi la controlla?*

ancor più radicale e discutibile, ai depositanti e correntisti al di sopra dei 100.000 euro) la «colpa» di aver fatto impieghi rischiosi del proprio patrimonio, e al contempo spingere gli intermediari a patrimonializzarsi sempre di più sul mercato, trovando forme di raccolta del risparmio che privilegino l'interesse alla solidità del soggetto emittente a scapito della scarsa rischiosità per il sottoscrittore?

Spingendo ancor più a fondo il dubbio, come alcuni commentatori hanno iniziato a fare, si potrebbe perfino discutere del-

la compatibilità delle soluzioni adottate dal «sistema Brrd» rispetto a principi fondamentali, variamente recepiti nel tessuto ordinamentale europeo, primo fra tutti quello di tutela della proprietà (che è positivizzato sia dalla Carta europea dei Diritti dell'uomo, sia dalla Carta di Nizza). Non si tratta di una estremistica prospettazione «lanciata» nell'agone mediatico a beneficio del dibattito politico: l'argomentazione giuridica sull'incompatibilità «costituzionale» (anche europea, se è ancora lecito parlare di un *framework* «costituzionale» europeo) del sacrificio della proprietà imposto dalle norme sulla *resolution* è al cuore di una recente sentenza (G 239/2014 del 3 luglio 2015 *et al.*) del *Verfassungsgerichtshof* austriaco, intervenuta in occasione del «salvataggio» della Hypo Alpe Adria Bank AG. La sentenza, poco notata nel nostro ordinamento, è stata commentata con allarme dai principali quotidiani economici internazionali.

Fermo il concetto che l'ablazione del diritto di proprietà è da considerarsi legittima purché avvenga a determinate condizioni, quali il rispetto del principio di legalità e la presenza di un «equo indennizzo», una risposta alle obiezioni sollevate in Austria (e che cominciano ad affacciarsi insistenti anche in Italia) potrebbe venire dalla valorizzazione del principio denominato «no creditor worse off», fatto proprio dalla Brrd. Un

limite di liceità degli interventi di risoluzione, si afferma, esiste, ed è rappresentato dal fatto che il trattamento dei creditori non deve rivelarsi in alcun modo peggiorativo rispetto a quello che essi avrebbero ricevuto se, anziché esser sottoposta a *resolution*, la banca fosse stata soggetta alle ordinarie «procedure d'insolvenza» (nel nostro ordinamento, la liquidazione coatta amministrativa). Si tratta in ogni caso di un tema delicato, che prima ancora che sul piano tecnico-giuridico avrebbe forse meritato una più approfondita considerazione nella fase genetica delle norme comunitarie in discorso.

Chi scrive desidera porre un problema di metodo (e non di merito, sulla bontà o meno delle scelte). Il quesito è se vi sia stata una discussione oppure no. In quale sede? In quale contesto? Quando? Chi ne è responsabile?

La cultura dell'inclusione, che tutto metabolizza, e le sovrapposizioni portano a render indistinto il sé e il diverso dal sé; la stessa decisione politica – momento altissimo, supremo nella gestione della cosa pubblica – scivola in zone di opacità. In Europa, la *machinerie* funziona per l'incessante moto in avanti della Commissione, ma in nome di quali opzioni solide, lucide e forti nasce questa martellante iniziativa legislativa, e chi la controlla?

Il prestigio della storia costituzio-

nale inglese (e britannica) deve indurre alla massima attenzione verso un'offerta, quella del governo Cameron, che, apparentemente ispirata da motivi «di bottega», impone quesiti chiari e precise assunzioni di responsabilità: così circa la perimetrazione dei ruoli fra i parlamenti nazionali e quello europeo; così circa il ridimensionamento della clausola della sussidiarietà; così circa il mito della cittadinanza europea, contraddetta dalle legislazioni vigenti.

Sbaglierebbe chi vedesse in Downing Street la volontà di uscire dall'Unione e chi imputasse al governo il ritorno a uno statalismo duro. La posizione di Cameron è più sottile. Si è per anni incentrata l'ingegneria costituzionale europea sul simbolo aritmetico del «+»: più Europa, più integrazione, più armonizzazione, quella che Cameron definisce «ever closer union», il tutto traducibile in «più norme positive (anche pasticciate)». Forse la chiave di volta potrebbe, oggi, risiedere nel ricorrere al simbolo «↔» per dar spazio culturale e legittimazione costituzionale alla storia, quindi alle differenze nelle varie regioni d'Europa: «The European Union has a long history of respecting the differences of its many Member States» (così, testualmente, Cameron nella sua lettera a Tusk). Differenze che esprimono una ricchezza insopprimibile e un incaglio da rimuovere. All'insegna del «↔» è forse possibile pensare a

un'Europa giuridicamente leggera e non invasiva.

Non sbagliava, sulle rive del lago di Sils-Maria in Engadina, il professore di Basilea che, nella seconda metà inoltrata del XIX secolo, scriveva che il mercato può uccidere Dio: già Nietzsche (autore non abbastanza inclusivo per essere accettabile?) nel frammento 125 della *Gaia scienza* aveva infatti individuato nel nichilismo il principale rischio

dell'antagonismo Dio/mercato. E lo vediamo tutti i giorni il rischio immantinate di un mercato (non solo il denaro, ma pure la soffocante tecnologia) che sopraffà Dio (inteso non solo come dogma di fede, ma pure come tavola di valori condivisi, come «luogo» identitario in antitesi al «non-luogo»). E in ciò risiede il nucleo del «problema» europeo: o l'Europa si definisce profilandosi con nitore o sarà solo null'altro che un non-luogo.

.....  
**Romano Ferrari Zumbini** è professore ordinario di Storia delle istituzioni e delle dottrine politiche e insegna Storia del diritto presso l'Università «Luiss-Guido Carli» di Roma. Fa parte dell'Advisory Board del comitato scientifico del Centro Studi sul Parlamento - Luiss (Cesp) e della commissione giudicatrice per l'anno 2015 del Mittner-Preis, conferito dal DaaD per il dialogo giuridico italo-tedesco.

# il Mulino

ISSN 0027-3120

**ENZO PACE**, Elmetti e turbanti. La domanda di democrazia nel mondo musulmano

## LA FINESTRA SUL MONDO

MASSIMO CAMPANINI, L'Isis nel contesto geopolitico e ideologico del Medioriente

MARINA CALCULLI e FRANCESCO STRAZZARI, L'Isis, molta guerra, poco Stato

ANTONIO MUTTI, Migrazioni e sicurezza

LORIS ZANATTA, Un papa peronista?

## IL CASO ITALIANO

GIANPIERO DALLA ZUANNA, Immigrazione e mercato del lavoro in Italia

LORENZO BANDERA, CHIARA LODI RIZZINI e FRANCA MAINO, La povertà alimentare

CECILIA MANZO e FRANCESCO RAMELLA, I nuovi artigiani digitali

MONIA AZZALINI e CLAUDIA PADOVANI, Informazione ed eguaglianza di genere

## CITTÀ AL VOTO

LUCA VERZICHELLI, Eleggere sindaci e ritrovare la politica

GIUSEPPE BERTA, Torino, una città in cerca di conferme

GIORGIO BIGATTI, Milano, una città plurale

FAUSTO ANDERLINI, Bologna, una città vaga

MATTIA DILETTI, Roma, una città senza vocazione

ENRICA MORLICCHIO ed ENRICO REBEGGIANI, Napoli, una città normale

## IN EUROPA

ROMANO FERRARI ZUMBINI, L'Europa fra luogo e non-luogo

CARLO CARBONI, Lavoro ed evoluzione tecnologica

## MACINALIBRO

Paul Corner, Italia fascista. Politica e opinione popolare sotto la dittatura [Mariuccia Salvati]

## IDEE

FRANCO GALLO, L'incerta sorte del federalismo fiscale

## ESTEMPORANEA

CARLO TRIGILIA, Un sociologo tra ricerca e politica

€ 15,00

PROGETTAZIONE GRAFICA Francesca Vaccari

ISBN 978-88-15-25493-1



9 788815 254931